





Christoph Lau

# Theorien gesellschaftlicher Planung

Eine Einführung

Verlag W. Kohlhammer  
Stuttgart Berlin Köln Mainz

Alle Rechte vorbehalten  
© 1975 Verlag W. Kohlhammer GmbH  
Stuttgart Berlin Köln Mainz  
Verlagsort: Stuttgart  
Umschlag: hacc  
Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH  
Grafischer Großbetrieb Stuttgart  
Printed in Germany  
ISBN 3—17—002385—3

# Inhalt

Vorbemerkung	9
1. <i>Historische Entwicklung von Planungsdenken und Planungspraxis</i>	11
1.1. Rationalität und Planung	11
1.1.1. Rationalität und theoretische Kontingenz	11
1.1.2. Geschichtsphilosophie und Positivismus: Saint-Simon	13
1.1.3. Zweck-Mittel-Rationalität und Rationalisierungsprozeß: Max Weber	14
1.1.4. Historizistisches versus technisches Planungsdenken: Mannheim und Freyer	17
1.1.5. Kritik umfassender Gesellschaftsplanung: Popper, Dahrendorf, Jonas	20
1.1.6. Systemrationalität und Funktionalismus: Luhmann	22
1.1.7. Aktuelle Planungsdiskussion und Zusammenfassung	25
1.2. Sozioökonomischer Wandel und Planungspraxis	27
1.2.1. Erklärungsansätze für die Ausdifferenzierung und Institutionalisierung von Planungssystemen	27
1.2.2. Die Entwicklung von Planung und Verwaltung bis zum Kapitalismus	30
1.2.3. Spätkapitalismus und Planung	32
1.2.4. Verwaltung und Planung in der BRD	34
1.2.5. Planung und praktische Kontingenz	37
2. <i>Das Verhältnis von gesellschaftlicher Planung und Planungstheorie</i>	40
2.1. Gesellschaftliche Funktionen von Planung	40
2.1.1. Funktion und System	40
2.1.2. Planung und Entscheidung	43
2.1.3. Allgemeine Planungsfunktionen	47
2.1.4. Funktionale Äquivalente für Planung	49
2.1.5. Aktuelle Bedeutung von Planung	51
2.1.6. Systemprobleme als Krisentendenzen	54
2.2. Planungstheorie	57
2.2.1. Notwendigkeit und Problematik der Planungstheorie	57
2.2.2. Kritik herkömmlicher Planungsbegriffe	59
2.2.3. Begriff und Rahmen der Planungstheorie	61

2.2.4. Klassifikation von Planungstheorien . . . . .	64
2.2.5. Aufgaben und Problemdimensionen einer künftigen Planungstheorie . . . . .	67
 3. <i>Entscheidungslogische Planungsmodelle</i> . . . . .	 71
3.1. Grundzüge der Zweck-Mittel-Modelle von Planung . . . .	71
3.1.1. Phasenmodell und Entscheidungslogik . . . . .	71
3.1.2. Fixzielmodelle (Fixed-Target-Policy-Models) . . . . .	73
3.1.3. Optimierungsmodelle (Flexible-Target-Policy-Models) . .	75
3.1.4. Alternativenauswahlmodelle . . . . .	77
3.1.5. Weiterentwicklung entscheidungslogischer Planungsmodelle auf Grund immanenter Kritik: Simon und Lindblom . . . . .	79
3.2. Kritik des entscheidungslogischen Ansatzes . . . . .	82
3.2.1. Die Wertproblematik entscheidungslogischer Planungskonzepte . . . . .	82
3.2.2. Die Problematik kollektiver Wertermittlung auf Grund individueller Präferenzenordnungen . . . . .	85
3.2.3. Tenbrucks These der Inkongruenz von Zwecken und Bedürfnissen . . . . .	87
3.2.4. Kritik des Zweck-Mittel-Schemas: Myrdal und Luhmann .	89
3.2.5. Weitere Implikationen entscheidungslogischer Planungsmodelle . . . . .	92
3.2.6. Die beschränkte Rationalität entscheidungslogischer Planungsmodelle . . . . .	94
 4. <i>Kybernetisch-systemtheoretische Planungsmodelle</i> . . . . .	 96
4.1. Grundzüge des Regelungskonzepts von Planung . . . . .	96
4.1.1. Begriffliche Voraussetzungen des regelungstheoretischen Planungskonzepts . . . . .	96
4.1.2. Vom Steuerungs- zum Regelungsmodell . . . . .	98
4.1.3. Stabilität, Ultrastabilität, Multistabilität . . . . .	101
4.1.4. Die Organisationsstruktur multistabiler Planungssysteme: Kornai und Kade . . . . .	103
4.2. Kritik der kybernetisch-systemtheoretischen Planungsmodelle . . . . .	105
4.2.1. Weiterentwicklung der Systemmodelle auf Grund immanenter Kritik: Fester . . . . .	105
4.2.2. Die Fragwürdigkeit der Anwendung formaler System- modelle auf den Bereich gesellschaftlicher Planung . . . . .	108
4.2.3. Herrschaft und Information . . . . .	110
4.2.4. Die beschränkte Rationalität der Systemmodelle . . . . .	112

5.	<i>Folgerungen aus der Kritik der beiden Ansätze und Zusammenfassung . . . . .</i>	115
5.1.	Lösungsansätze zur Problematik rationaler Wertermittlung: Churchman und Habermas . . . . .	115
5.2.	Ansätze zur Vereinbarung subjektiver Handlungs- rationalität und Systemrationalität . . . . .	118
5.3.	Perspektiven für eine zu entwickelnde Planungskonzeption . . . . .	123
	Anmerkungen . . . . .	126
	Literaturverzeichnis . . . . .	141





## Vorbemerkung

In der öffentlichen Meinung hat sich in den letzten Jahren ein Einstellungswandel bezüglich staatlicher Planung vollzogen. Waren in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg und noch bis in die sechziger Jahre hinein die Begriffe »Planung« und »Planen« dubios, weil sie Assoziationen hinsichtlich sozialistischer Planwirtschaft weckten, so ist inzwischen der Öffentlichkeit einsichtig geworden, daß die in Zukunft auf die Gesellschaft zukommenden Probleme anscheinend nur durch Planung, was immer auch konkret darunter verstanden wird, gelöst werden können. »Wer die Millionen, die nackend und Hungers sterbend in den Straßen Kalkuttas liegen, gesehen hat, der weiß, daß es keine furchtbarere Freiheitsberaubung gibt als Planlosigkeit.«<sup>1</sup> Angesichts spektakulär-pessimistischer Zukunftsprognosen<sup>2</sup> hat sich für die westliche Welt das sozialistische Odium von Planung verflüchtigt, ja Planung scheint zum Garant von Freiheit geworden zu sein.

Die einschlägige Literatur spricht von Planung als dem »großen Zug unserer Zeit«<sup>3</sup>, von der »Hypertrophie der Zukünftigkeit«<sup>4</sup>. Unter diesem Aspekt ist die verstärkte und manchmal fast inflationär erscheinende wissenschaftliche Beschäftigung mit Planungsproblemen in den verschiedensten Forschungsrichtungen zu sehen. Die unerschöpfliche, schlagwortartige Anpassungsfähigkeit des Wortes Planung behindert seine Eignung als analytischer Begriff. Aber andererseits zeigt die weitverbreitete Verwendung des Begriffs auch, daß immer mehr Bereiche sozialer Wirklichkeit der Selbstverständlichkeit einer naturwüchsigen Ordnung entzogen und als potentiell zu planende begriffen werden.

Das Gebiet der Planungstheorie erweist sich in neuester Zeit als zentrales Thema interdisziplinärer sozialwissenschaftlicher Forschung. Neben der Untersuchung der strukturellen Grenzen, Funktionserfordernisse und Folgen politischer Planung ergibt sich im Rahmen der Planungstheorie die Möglichkeit, die theoretischen Implikationen von Planungsmodellen und -methoden zu überprüfen. Im folgenden sollen einige wichtige Aspekte erörtert werden, mit denen sich Planungstheorie zu befassen hat.

Die vorliegende Arbeit befaßt sich zunächst mit den für Planungstheorie grundlegenden Begriffen der Rationalität und der gesellschaftlichen Kontingenz, um dann nach einer funktionalen Ortsbestimmung von Planung den Rahmen und die möglichen Aufgaben von Planungstheorie zu umreißen. Daran schließt sich eine

kritische Untersuchung der beiden wesentlichen normativen Planungskonzepte an, und zwar des entscheidungslogischen und des kybernetisch-systemtheoretischen Planungsmodells. Anschließend wird nochmals die Basisproblematik gesellschaftlicher Planung herausgearbeitet und auf Lösungsmöglichkeiten hingewiesen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, stütze ich mich auf Autoren westlicher Provenienz und klammere den Bereich sozialistischer Planung aus.

Ich möchte an dieser Stelle nicht versäumen, Frau Dipl.-Soz. B. Pieper und Herrn Dr. B. Zimmermann für Ratschläge und kritische Hinweise zu danken.

Christoph Lau

# 1. Historische Entwicklung von Planungsdenken und Planungspraxis

## 1.1. Rationalität und Planung

### 1.1.1. Rationalität und theoretische Kontingenz

Grundlegend für die folgenden Ausführungen ist die Behauptung, daß die ideengeschichtliche Entwicklung des Rationalitätskonzepts und des Planungsdenkens hin auf größere theoretische Entscheidbarkeit sozialer Strukturen erst die Voraussetzung für die Reflexion und Praxis von Planung bot, wie sie sich in der gegenwärtigen Situation vollzieht. Absolute theoretische Kontingenz<sup>1</sup> erscheint so als das durch Extrapolation der Wertentwicklung zu ermittelnde Endergebnis einer Veränderung normativer Strukturen. Diese tendenzielle, wenn auch nicht stetige Erweiterung des theoretischen Kontingenzspielraums steht in engem Verhältnis zur Entwicklung der Produktivkräfte und der Herrschaftsverhältnisse. Ohne auf diese Beziehungen eingehen zu können, deren Erörterung evolutions-theoretische Ausführungen notwendig machen würde, soll hier nur obige These angeführt und durch das Folgende exemplifiziert werden in der Absicht, später theoretische Kontingenz als Kriterium für die Beurteilung von Planungskonzepten plausibel zu machen.

Ein Schlüsselbegriff für die Entwicklung des sozialen Entscheidungsspielraums ist der Begriff der Rationalität in bezug auf Gesellschaft und soziales Handeln. Er ist aufs engste mit dem der Planung verknüpft. Erst das Rationalitätskonzept, wie es in der Aufklärung entstand, lieferte die Voraussetzung dafür, daß menschliches Handeln als soziales Handeln im großen Rahmen rational entscheidbar wurde. In der traditionellen und mittelalterlichen Gesellschaft blieb soziales Handeln noch weitgehend gebunden durch Sitten, Gebräuche und Religion, oder, besser gesagt, bedurfte zweckrationales Handeln der Legitimation durch die Religion und andere tradierte Wert- und Normensysteme.

In der Antike wurden zwar schon die Grundlagen des rationalen Handlungskalküls geschaffen, aber erst mit der Aufklärung begann die Entwicklung auf größere Kontingenz sozialer Handlungssysteme zuzusteuern. Die Sozialphilosophie seit der Aufklärung und, ihr folgend, die sich daraus entwickelnde Soziologie glaubten an eine rationale Gestaltbarkeit der sozialen Umwelt. Diese Einsicht, daß

die soziale Ordnung nicht einer göttlichen Ordnung entspricht, sondern von Menschen gemacht und damit veränderbar ist, führte rasch zu Versuchen, diese Veränderungen planhaft vorzustrukturieren.

Das eigentliche Planungsdenken setzte aber erst in dem Augenblick ein, als die Französische Revolution und damit der Versuch, ungeplant durch eine große, einmalige Anstrengung die herrschende Sozialordnung umzustülpen, gescheitert war. Bei Saint-Simon taucht der Begriff Plan zum erstenmal unter diesem neuen Aspekt auf.<sup>2</sup> Daß Planung als technische Planung in Bereichen des Handwerklichen, wo zweckrationales Handeln durch den Produktionsvorgang technisch vorgeschrieben war, schon lange existierte, mag dazu beigetragen haben, daß die Sozialphilosophen und Soziologen, als sie die soziale Ordnung als machbar erkannten, zu dem Modell technischer Planung griffen, wobei technische Planung in sozialem Zusammenhang analog zum technischen Produktionsvorgang bedeutet, Material nach einem vorherigen Entwurf und unter Maßgabe von Effizienzkriterien zu verändern und in eine neue Ordnung zu bringen. Der Unterschied zu quasi-planerischem Verhalten früherer Herrscher und Herrschaftsinstitutionen liegt in der größeren rationalen Entscheidbarkeit. Das technische Planungsdenken fügt seine Handlungsentwürfe nicht in die vorhandenen sozialen Gegebenheiten ein, sondern es sieht von ihnen ab und entwirft den Plan allein nach dem Gesichtspunkt der Rationalität.

Allerdings bedeutet das technische Planungsdenken auch einen Verlust an theoretischer Kontingenz im Sinne größtmöglicher Rationalisierung sozialen Handelns: Die Begründungsfähigkeit sozialer Werte, wie sie noch in der Aufklärung möglich erschien, wird außer acht gelassen bzw. bezweifelt.

Innerhalb der rationalistischen Strömung der abendländischen Geistesgeschichte gab es zwei prinzipielle Lösungsmöglichkeiten dieses Problems, durch das die Frage nach der Möglichkeit und den Bedingungen rationalen menschlichen Verhaltens gestellt wird. Aldrup kennzeichnet diese beiden Lösungsvorstellungen des Rationalitätsproblems als den »dogmatischen« und den »relativistischen« Lösungsansatz<sup>3</sup>.

Ein Grundcharakteristikum des Rationalitätsproblems wird durch beide Lösungsvorstellungen angesprochen. Es handelt sich um die Tatsache, daß jegliche rationale Begründung menschlicher Entscheidungen schließlich auf letzte Werte rekurren muß; selbst das Prinzip der Rationalität erweist sich dann als nicht hinterfragbare Setzung, die eine weitere Begründung ausschließt.<sup>4</sup>

Dieses logische Dilemma der Rationalität führte schließlich dazu, daß der Rationalitätsanspruch menschlichen Handelns stark herabgesetzt wurde und der Rationalitätsbegriff eine signifikante Verkürzung erfuhr. Die Theorie rationalen Handelns fragte nicht mehr

nach der Richtigkeit von Handlungen, sondern nur noch nach ihrer Zweckmäßigkeit. Besonders die entscheidungstheoretisch-normative Literatur klammerte das Problem der rationalen Begründung von Handlungszielen aus.

### 1.1.2. Geschichtsphilosophie und Positivismus: Saint-Simon

Saint-Simons geschichtsphilosophisches Denken setzt an der gescheiterten Französischen Revolution an. Er konstatiert, daß der Übergang vom feudalen zum industriellen System, wenn er allein durch einen Umsturz der politischen Herrschaftsordnung bewirkt werden soll, krisenartig verläuft.<sup>5</sup> Dem neuen gesellschaftlichen Organisationsprinzip der industriellen Produktion mit dem Ziel maximaler Herrschaft des Menschen über die Natur könne nur zur Durchsetzung verholfen werden, wenn gesellschaftliche Organisationsplanung einsetze. Die Planung müsse sich dabei auf die Kenntnis sozialer Entwicklungsgesetzlichkeiten stützen. »Ayant reconnu que nous sommes à une époque de transition, nous nous faisons un plan pour qu'elle s'opère de la manière la plus prompte, la plus facile et la plus paisible.«<sup>6</sup>

Erst die Kenntnis der Geschichte, die Einsicht in die Gesetzmäßigkeiten des menschlichen Fortschritts können nach Saint-Simon verhindern, daß der soziale Entwicklungsprozeß sich ohne Rückschläge, Friktionen und »historical lags« vollzieht. Die Aufgabe des Planers besteht also darin, die früher im Gesellschaftssystem des Mittelalters angemessenen, aber jetzt hinter der industriellen Entwicklung zurückbleibenden Institutionen dem notwendigen Reife- und Entwicklungsgrad anzupassen. Wissenschaftler und Industrielle sind diejenigen, die allein über die Einsicht in die Notwendigkeiten der historischen Entwicklung und über die Sacherfordernisse des Produktionsbereichs verfügen und denen deshalb die Führungsrolle in der neuen Gesellschaft zukommt. So wird die geschichtsphilosophisch begründete Rationalität des gesellschaftlichen Organisationsplans zum neuen, technokratischen Legitimationsprinzip von Herrschaft. Da die Planung des Produktionsprozesses vordringliche Aufgabe ist, sollen die feudalen Herrschaftsstrukturen durch die Herrschaft der Experten abgelöst werden.

Die Macht soll nach rationalen, wissenschaftlichen Grundsätzen ausgeübt werden. Innerhalb des Rahmens der aus der historischen Empirie extrapolierter Entwicklungslinien hat die positivistische Erfahrungswissenschaft die Ziele des Gesellschaftssystems mittels des gesellschaftlichen Organisationsplans zu bestimmen. Insofern als Saint-Simon wissenschaftliche Rationalität zum Maßstab der Gesellschaft macht, ist er ein Sohn der Aufklärung; indem er diesen

Rationalitäts- und Fortschrittsglauben mit gesellschaftsplanerischen Vorstellungen verbindet, ist sein Werk ein Auftakt zum modernen Planungsdenken.

Die neue Dimension des Begriffes Plan, die Saint-Simon einführt, liegt einerseits in der Tendenz zur gesamtgesellschaftlichen Planung, die bei ihm zum erstenmal auftaucht, und andererseits in der technischen Komponente seines Planungsdenkens. Der Totalitätsaspekt von Planung, der auf die Beherrschung aller gesellschaftlichen Lebensbereiche unter Einbeziehung alles verfügbaren Wissens hinzielt, deutet eine Richtung des Planungsdenkens an, die bis in die heutige Diskussion zu verfolgen ist. Auf die Dimension des technischen Handelns in Saint-Simons Planungsvorstellungen wurde schon hingewiesen.<sup>7</sup> Die darin implizierte Versachlichung der Planungsobjekte läßt sich von nun an durchgehend in dem Teil der Planungsliteratur nachweisen, der die Beteiligung der Planungsbetroffenen ausschließt.

Zweifelloso ist mit Saint-Simons Planungsvorstellungen ein Gewinn an theoretischer Kontingenz verknüpft. Die Gesellschaft soll nach seinen Vorstellungen aus den tradierten Herrschaftsverhältnissen entlassen und wissenschaftlicher Rationalität unterworfen werden. Die Veränderung der Staatsverfassung allein, wie sie die Französische Revolution mit sich brachte, genügt nicht mehr, um die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus verschiedener gesellschaftlicher Bereiche auszugleichen.<sup>8</sup>

Den Problemen, die durch ein so geartetes Postulat totaler technischer Gesellschaftsplanung hervorgerufen werden, werden wir noch begegnen. Sie beruhen einerseits auf den Schwierigkeiten der praktischen Realisierung, andererseits auf der technokratischen Ausrichtung des Ansatzes. Daß Saint-Simon seiner eigenen Ausweitung des theoretischen Kontingenzspielraums gesellschaftlicher Planung nicht lange gewachsen war, zeigt die spätere Einbeziehung religiöser Elemente in sein Gesellschaftskonzept.

### 1.1.3. Zweck-Mittel-Rationalität und Rationalisierungsprozeß: Max Weber

Max Webers verstehende Soziologie versucht mittels idealtypischer Kategorien die soziale Wirklichkeit derart in den Griff zu bekommen, daß »einführend-nacherlebend« soziale Regelmäßigkeiten theoretisch geordnet und sozialwissenschaftlicher Analyse zugänglich gemacht werden können. Grundlage dafür bildet soziales Handeln, d. h. sinnhaft am Verhalten anderer orientiertes Handeln. Von allen Handlungstypen ist zweckrationales Handeln mit größter Evidenz deutbar. Es liegt dann vor, wenn das Handeln »durch Erwartung

des Verhaltens von Gegenständen der Außenwelt und von anderen Menschen unter Benutzung dieser Erwartungen als »Bedingungen« oder als »Mittel« für rational, als Erfolg, erstrebte und abgewogene Zwecke«<sup>9</sup> bestimmt wird, d. h., wenn der Handelnde versucht, einen gewollten Zweck mit gegebenen Mitteln zu erreichen, die Erfolgchance abwägt, die Nebenfolgen beachtet, den Zweck mit etwaigen Nebenzwecken vergleicht und die Kosten der Zweckerreichung berechnet. Dagegen ist wertrationales Handeln durch bewußten Glauben an den ethischen, ästhetischen oder religiösen Eigenwert eines Verhaltens ohne Erfolgsabsichten bestimmt. Daneben unterscheidet Weber noch affektuell-emotionales und traditionales Handeln, das durch Gewohnheit determiniert wird.

Alle diese Handlungstypen sind für ihn in ihrer reinen Form nur von heuristischem Wert und kommen in der Realität selten ungemischt vor. Einer dieser Mischtypen liegt vor, wenn die Entscheidung zwischen konkurrierenden Zwecken und Folgen wertrational orientiert ist. Handeln ist dann nur in seinen Mitteln zweckrational. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Handlungszwecke nicht an Werten zu orientieren, sondern sie als Bedürfnisse in eine abgewogene Dringlichkeitsfolge zu bringen (Grenznutzenprinzip).

Die Problematik des Weberschen Idealtypus des zweckrationalen Handelns liegt nun darin, daß dieser stets als subjektiv zweckrational intendiertes Handeln begriffen wird und dennoch Grundlage einer objektiv-kausalen Deutung des sozialen Geschehens sein soll.<sup>10</sup> Weber muß dazu die soziale Wirklichkeit selbst einer kausalen Rationalisierung unterziehen.<sup>11</sup>

Der Begriff der Marktrationalität ist eng mit dem des zweckrationalen Handelns verbunden. Nach Weber<sup>12</sup> orientieren die Handlungssubjekte ihr Handeln am subjektiven wirtschaftlichen Interesse, am Zweck und an den Erwartungen des Verhaltens anderer, um diesen Zweck zu erreichen. Je mehr sich die einzelnen Handelnden nach ihrem subjektiven Zweck rational verhalten, desto mehr kann man als Sozialwissenschaftler marktrationale Regelmäßigkeiten erkennen.

Der Widerspruch zwischen subjektiv gemeinter, individuell verfolgter Zweckrationalität und der Anpassung des einzelnen an die objektive Normativität einer marktrationalen Wertordnung, wie er durch die Einführung des Begriffs der Marktrationalität aufgehoben werden sollte, taucht wieder in der Unterscheidung zwischen »formaler« und »materialer« Rationalität auf. Die Zweck-Mittel-Rationalität, die sich innerhalb des kapitalistischen Wirtschaftssystems insofern in ihrem Sinngehalt verändert hat, als die eigentlich damit gemeinte rationale Verfolgung individuell gesetzter Ziele zur Anpassung an das Profitprinzip wurde,<sup>13</sup> wird zur formalen Rationalität, die Weber vor allem im Bereich der Wirtschaft, des Rechts und

der Bürokratie feststellt,<sup>14</sup> während materiale Rationalität als negative Residualkategorie die wertrationalen Postulate gegenüber der formalen Rationalität umfaßt.

Den allgemeinen Rationalisierungsprozeß, den Weber als Hinentwicklung zur formalen Rationalität auffaßt, versteht er als zunehmende Beherrschung von Natur und Mensch durch Berechenbarkeit und als Differenzierung von Systembestandteilen. Dieser Rationalisierungsprozeß ist zugleich Bedingung und Folge der Entwicklung des kapitalistischen Wirtschaftssystems. Der formal-rationale Aufbau der kapitalistischen Wirtschaft erfordert die weitgehende Rationalisierung anderer gesellschaftlicher Bereiche<sup>15</sup> und ermöglicht die prinzipielle Gleichbehandlung der einzelnen Marktinteressenten, bietet diesen aber gleichzeitig die Grundlage für den Ausbau ihrer Macht- bzw. Herrschaftspositionen.

Schließlich wird die historisch gewordene Form kapitalistischen Wirtschaftens zum formalen Modell zweckrationalen Handelns. »Die sehr materiale geschichtliche Tatsache der privat-kapitalistischen Unternehmung wird so (im Weberschen Sinn) zum formalen Strukturelement des Kapitalismus und darüber hinaus des rationalen Wirtschaftslebens selbst.«<sup>16</sup> Die Zwecke der formalen gesellschaftlichen Rationalität haben sich von den individuellen Zwecken der Gesellschaftsmitglieder gelöst und sind zum Handlungsrahmen geworden, dem sich individuelles rationales Handeln anpassen muß. Nach Weber sind die irrationalen Konsequenzen und Implikationen der Rationalisierung der kapitalistischen Gesellschaft deren notwendige Korrelate. Der Kampf der Konkurrenten auf dem Markt, die Unterwerfung der Produzenten unter die Unternehmer und der Beherrschten unter die Ausübenden rationaler Herrschaft bleiben irrationale Voraussetzungen des Rationalisierungsprozesses. Weber behauptet, daß die formale Rationalität der kapitalistischen Gesellschaft mitsamt ihren irrationalen Phänomenen notwendig für die Erreichung optimaler technischer Rationalität sei. Der Widerspruch von formaler und materialer Rationalität kann nach Weber nur auf Kosten der technischen Rationalität gelöst werden; Irrationalität des Gesamtsystems bleibt schicksalhafte Bestimmung des Gesamtsystems.

Es zeigt sich, daß der Begriff der Rationalität, wie er für das kapitalistische Wirtschafts- und Gesellschaftssystem gültig ist, zu eng ist. Die sich aus diesem entwickelnden irrationalen Sachverhalte fallen durch die Maschen des formalen Rationalitätsbegriffs. Die Spannung zwischen formaler Rationalität und materialer Irrationalität, der sich dieses System ausgesetzt sieht, führt zu der Forderung nach inhaltlicher Ausfüllung des formalen Rationalitätskonzepts.



### 1.1.4. Historizistisches versus technisches Planungsdenken: Mannheim und Freyer

Karl Mannheim gilt als einer der Gründungsväter modernen Planungsdenkens. In seinem Werk »Man and Society in an Age of Reconstruction«<sup>17</sup> hat er der Planung die strategische Position eingeräumt, die Krise, in der sich die modernen Industriegesellschaften befinden, zu überwinden. Wie Weber glaubt er einen stetigen Rationalisierungsprozeß feststellen zu können. Bevor er durch die Zeitläufe und das Aufkommen des Faschismus eines Besseren belehrt wird, erscheint ihm dieser Rationalisierungsprozeß noch unproblematisch. Er glaubt, sowohl eine eindeutige Zunahme der gesellschaftlichen Rationalität, aus der eine zunehmende Berechenbarkeit der irrationalen Residuen folgt, als auch einen Trend zur Ideologielosigkeit feststellen zu können.<sup>18</sup> 1935, nach der Machtergreifung Hitlers und der Emigration, führt er die Unterscheidung zwischen funktioneller und substantieller Rationalität ein.<sup>19</sup>

Diese Unterscheidung überschneidet sich in gewisser Weise mit der Webers zwischen formaler und materialer Rationalität. Formale und funktionelle Rationalität meinen die Organisation von Handlungen auf ein Ziel hin und die daraus folgende größere Berechenbarkeit sozialer Handlungen. Substantielle Rationalität liegt dann vor, wenn Handlungen im Zusammenhang mit anderen Ereignissen gesehen werden, klammert also die Reflexion von Handlungszielen und Konsequenzen nicht aus und trifft hier mit der materialen Rationalität Webers zusammen. Diese Differenzierung der Rationalitätsbegriffe ermöglicht nun die durch historische Vorgänge angeregte These, daß die durch die technologische Entwicklung und die Industrialisierung begünstigte funktionelle Rationalität nicht in gleichem Maße die substantielle Rationalität fördere. Mannheim stellt die »urteils lähmende Wirkung der funktionalen Rationalisierung«<sup>20</sup> fest. Zu große Komplexität und Undurchschaubarkeit der Gesellschaft für den einzelnen läßt in Krisensituationen Irrationalismen durchbrechen. Diese Irrationalismen können allerdings, wenn sie richtig gelenkt werden, nach Mannheim durchaus positive Stabilisierungseffekte haben.<sup>21</sup>

Schließlich kommt Mannheim angesichts der sich ihm bietenden politischen Situation zu der Schlußfolgerung, daß die Gesellschaftsordnung zusammenbrechen müsse, wenn die gesellschaftliche und individuelle Rationalisierung nicht mit dem technischen Fortschritt Schritt zu halten vermögen.

Diese Rationalisierung ist allerdings nicht zufällig und individuell bestimmt, sondern hängt von der jeweiligen Gesellschaftsstruktur

ab.<sup>22</sup> Die künftige gesellschaftliche Aufgabe besteht also nach Mannheim darin, sowohl den allgemeinen Mangel an Rationalität und ethischer Verantwortung als auch deren ungleiche Verteilung auf die Bevölkerung aufzuheben.<sup>23</sup> Indem Mannheim jedoch den Widerspruch zwischen substantieller und funktioneller Rationalität nicht aus den immanenten Widersprüchen des kapitalistischen Systems, dessen Krise er beschreiben will, abzuleiten in der Lage ist,<sup>24</sup> verfällt er in seinen Vorschlägen zur Behebung bzw. Abwendung der Krise in das Erteilen von pragmatisch-strategischen Handlungsanweisungen, die losgelöst von den Ursachen der Krisensymptome sind, welche er nur oberflächlich konstatiert.<sup>25</sup>

Gesellschaftliche Planung nimmt unter den vorgeschlagenen Mitteln eine zentrale Stellung ein. Sie kann nach Mannheim nicht mehr als Gefährdung gesellschaftlicher Freiheit verstanden werden, sondern wird zu ihrer Bedingung. Totalitäre Planungsmodelle lehnt er allerdings ab und sieht in ihnen nur Indizien für die Notwendigkeit von Planung. Für Mannheim stellt sich nicht mehr das Problem, zwischen freier Marktkonkurrenz und Planung zu unterscheiden, sondern nur noch zwischen guter und schlechter Planung. Die geplante Demokratie sieht er als dritten Weg zwischen den zusammenbrechenden liberalen Demokratien und den totalitären Gesellschaften.

Obwohl Mannheim unermüdlich Planung propagiert, sind seine Planungsbegriffe verschiedenartig und widersprüchlich. Oft setzt er Planung mit dem optimalen Einsatz von Sozialtechniken gleich; an anderer Stelle betont er wieder, daß Planung von der Gesellschaft als gegebenem Ganzem ausgehen müsse. Planung ist »an ever deeper penetration from central points into intervening areas which hitherto had been only very indirectly related to one another.«<sup>26</sup> Der Planer muß mit den geschichtlich gewordenen Verflechtungen rechnen und den Gegenstand der Planung als in diese eingebettet begreifen. Planung ist der Prozeß, durch den sich die Industriegesellschaft in der Krise auf die Form ihrer rationalen Organisation hinbewegt.

Eine andere Begründung der Notwendigkeit von Planung entspringt Mannheims wissenssoziologischem Ansatz: Die Entwicklung des Denkens wird von ihm idealtypisch als die Abfolge »Finden«, »Erfinden« und »Planen« beschrieben. Allgemein ist für Mannheim ein planerischer Sachverhalt gegeben, »wenn Mensch und Gesellschaft vom zielbewußten Erfinden eines Einzeldings oder einer Einzelinstitution zur zielbewußten Regelung und einsichtigen Beherrschung der zwischen diesen einzelnen Teilen bestehenden Zusammenhänge fortschreiten.«<sup>27</sup> Streng unterschieden vom Begriff der Planung ist »Gründung«. Gründung meint das Herauslösen gesell-

schaftlicher Probleme aus ihrem strukturellen Zusammenhang, ist Neusetzung und Neukonstruktion nach abstrakten Regeln und setzt sich damit von Planung als »reconstruction« ab.

Helmut Klages weist darauf hin, daß bei Mannheim schon systemtheoretische Gedankengänge — wenn auch noch unter anderer Terminologie — angedeutet werden.<sup>28</sup> Wenn Mannheim davon spricht, daß die »Dichte« des Zusammenhangs zwischen den Gesellschaftselementen zunimmt und daß dadurch Planung notwendig wird, weil der Zusammenhang des gesellschaftlichen Ganzen für den einzelnen unüberschaubar wird und die Gefahr zur Flucht in irrationale Massenbewegungen besteht, so drückt er damit einen Tatbestand aus, den die moderne Systemtheorie als Steigerung von Systemkomplexität bezeichnet, die Komplexitätsreduktion notwendig macht. Auch seine Forderung, daß an die Stelle linearen Denkens das Denken in Kreisläufen treten müsse, um gesellschaftliche Wirklichkeit besser erfassen zu können, erinnert an kybernetische Denkmodelle. Hier zeigt sich, daß Mannheim ansatzweise systemtheoretisches Denken vorwegnimmt, was nicht zuletzt seine neue Aktualität und Wirkung erklären könnte.

Auch Hans Freyer<sup>29</sup> wendet sich — ähnlich wie Mannheim — gegen ein technisches Planungsdenken, das die historischen Grundlagen und die Herrschaftsproblematik vernachlässigt. Gesellschaft als historisch gewordene ist nach ihm nicht im technischen Sinne »machbar«, sondern der Plan muß an die geschichtlichen Umstände angepaßt sein, die den bestimmenden Rahmen für seine Verwirklichung liefern. Ordnung von Geschichte und Strukturierung von Gesellschaft sind nach Freyer ein und dasselbe. Planung ist immer politisches Handeln und somit Herrschaftsplanung. Herrschaft ist Voraussetzung von Planung und nicht Gegenstand der Planung. Da Herrschaft auf Zustimmung der Beherrschten, des Volkes, beruht, ist bei Freyer in der engen Verknüpfung der Begriffe Volk, Herrschaft, Planung ein totalitärer Aspekt von Planung angelegt. Widerspruch von gesellschaftlichen Gruppen gegen den Plan ist zugleich ein Infragestellen von legitimer Herrschaft. »Freyer gibt somit als politische Bedingung der Planung an: sie ist nicht die Möglichkeit zur Kooperation, nicht die Überwindung von Gegensätzen, sondern der Konsensus der Beherrschten über die Legitimität der Herrschaft.«<sup>30</sup>

Allerdings ist Freyers Ansatz denjenigen Konzepten an Realitätsnähe überlegen, die die vorgegebene politische Herrschaft nicht in ihr Rationalitätskalkül mit einbeziehen. Freyer hält die Durchsetzung einer demokratisch-politischen Ethik bei den Herrschenden für die notwendige Voraussetzung rationaler Gesellschaftsplanung.

### 1.1.5. Kritik umfassender Gesellschaftsplanung: Popper, Dahrendorf, Jonas

K. R. Popper schrieb sein Buch »Das Elend des Historizismus«<sup>31</sup> als Entgegnung auf Karl Mannheims Konzept der geplanten Gesellschaft. Er kennzeichnet dieses als holistisches und historizistisches Programm, dessen utopischen und unrealistischen Charakter er kritisiert. Gegen die nach seiner Ansicht theoretisch und praktisch unpraktikable Konzeption Mannheims setzt er seinen Ansatz der »Stückwerk-Sozialtechnik« (muddling through). Diese geht in Anlehnung an die Naturwissenschaften experimentell vor: Durch das Ausprobieren bestimmter Handlungsalternativen soll Einsicht in den kausalen Wirkungszusammenhang erzielt werden. Die Endziele der Planung liegen außerhalb des Bereichs der Popperschen Sozialtechnik, und das macht ihren technischen Charakter aus. Auf Ziele kann sie nur einwirken, indem sie Aussagen auf Grund ihrer empirischen Befunde darüber macht, inwieweit Ziele miteinander vereinbar oder ob sie überhaupt durch Sozialtechnik erreichbar sind. Die so geplanten sozialen Tatbestände haben wertfreien, rein instrumentalen Mittelcharakter.

Die Vorstellung einer gesellschaftlichen Gesamtplanung hält Popper für illusorisch, da sie zu große Anforderungen an die Informationsverarbeitungskapazität des Planers stellt. Dieser hat sich vielmehr mit kleinen Eingriffen zu begnügen, die hinsichtlich ihres Wirkungszusammenhangs zu überschauen sind. Die historizistischen Planungsvertreter wie Mannheim intendieren dagegen, so Popper, eine ganzheitliche, holistische Planungstechnologie und versuchen mittels dieser, gestützt auf historische Entwicklungsgesetze, die gesellschaftliche Zukunft zu gestalten. Poppers Argumentation gegen eine zentrale Gesellschaftsplanung geht von einer wissenschaftslogischen Untersuchung des Ganzheitsbegriffs aus. Er verneint die Möglichkeit einer theoretischen Rekonstruktion der Gesellschaft als Ganzes, die er für die notwendige Voraussetzung zentraler Gesellschaftsplanung hält. Gleichzeitig erhebt er gegen den Holismus einen Totalitarismusverdacht. Zentrale Gesellschaftsplanung werde um so mehr unmöglich, als jeder planerische Eingriff in die Gesellschaft die Komplexität und Undurchschaubarkeit des sozialen Beziehungsgeflechts vergrößere.

Ein zweiter Hauptpunkt von Poppers Kritik an Mannheim betrifft das historizistische Element in Mannheims Planungstheorie. Er bezweifelt die Mannheimsche Aussage über die historische Bedingtheit der Planungsziele und setzt die Möglichkeit freier menschlicher Wahl dagegen. Boris<sup>32</sup> weist auf die Ambivalenz dieses Arguments hin. Indem es die technologische Ideologie der Sachzwänge angreife, beleuchte es einen relevanten Aspekt; wenn es hingegen die allge-

meine Bedingtheit gesellschaftlicher Strukturen durch historische Entwicklungstendenzen leugne, sei es unzutreffend.

Ein weiteres kritisches Argument Poppers bezieht sich auf die Normativität der Mannheimschen Theorie, die die kritische Untersuchung der Planungsinstitutionen selbst verhindere. Diese Nicht-reflexion sozialer Institutionen ließe aus dem utopistischen Planungsprogramm leicht ein repressives Konzept werden. Boris weist auf die grundsätzlichen Gemeinsamkeiten der Positionen Poppers und Mannheims hin, die trotz ihrer Kontroverse bestünden:<sup>33</sup> In der Praxis müsse sich einerseits der Mannheimsche Planer notgedrungen mit Stückwerksarbeit begnügen, während der Poppersche Sozialtechniker eine, wenn auch noch so unscharfe, Vorstellung von der Gesellschaft als Ganzes haben müsse, wolle er seine »Stückwerksarbeit« mit dem gesellschaftlichen Ganzen vermitteln.

Ein Vertreter der liberalen Antiplanungsrichtung in der Tradition Hayeks<sup>34</sup> ist Ralf Dahrendorf. Er unterscheidet Marktrationalität und Planrationalität.<sup>35</sup> Polemisch bezeichnet er letztere als »Dogmatisierung des Irrtums«<sup>36</sup> und erstere als »Bedingung menschlicher Freiheit«.<sup>37</sup> Hier taucht wieder die Kontroverse zwischen materiellem und formalem Freiheitsbegriff auf, die sich unter verschiedenen Vorzeichen von Descartes versus Hume durch die ganze Geschichte der Aufklärung zieht. Allerdings mildert Dahrendorf seine Wertung im Blick auf die soziale Wirklichkeit ab. Er gesteht zu, daß das Funktionieren der Marktrationalität planrationalistischer Eingriffe bedürfe. Die Realisierung von Konkurrenz auf dem Markt erfordere die Gleichheit der Konkurrenten, und diese wiederum werde nur durch die Beschränkung bzw. Neutralisierung von Herrschaft erreicht. Marktrationale formale Regeln könnten nur dann den Rahmen für das Wirtschafts- und Sozialgeschehen sinnvoll abgeben, wenn durch Planung die Voraussetzung für ihre Wirkung geschaffen würde.

Dieses liberalistische Konzept von Planung als Korrektiv des Marktmechanismus, der optimalen Faktorallokation durch den Markt wurde immer brüchiger, als Ende der sechziger Jahre die Folgen ungeplanten Wachstums spürbar wurden. Man begann Planung nicht mehr nur als Korrektiv zu betrachten, das die Gleichheit der Handlungssubjekte gewährleistet, sondern man fing an, Planung als das zu begreifen, was die schädlichen Folgen der marktwirtschaftlichen Entwicklung und der durch sie hervorgerufenen sozialen Wandlungsprozesse verhindern konnte. Die Fruchtlosigkeit eines rein defensiven Interventionismus machte die Notwendigkeit von Planung denen einsichtig, denen die »Grenzen des Wachstums«<sup>38</sup> vor Augen standen.

Die argumentativen Konsequenzen aus den Popperschen Gedankengängen zieht Friedrich Jonas. Die hohe und immer mehr steigende

Komplexität der Gesellschaft verhindere gerade die Möglichkeit umfassender Gesellschaftsplanung.<sup>39</sup> Er behauptet, daß umfassende Gesellschaftsplanung anachronistisch sei, weil sie auf alten Ordnungsvorstellungen aufbaue und die gegenwärtige gesellschaftliche Komplexität nicht rational bewältigen könne.

Die neue technokratische Planungsideologie ist für ihn insofern realitätsfern, als sie die Undurchschaubarkeit der kausalen Wirkungsketten der Gesellschaft nicht berücksichtige. Man müsse sich »daher im wesentlichen darauf beschränken, die äußeren Entwicklungsbedingungen so günstig wie möglich zu gestalten«<sup>40</sup>. Jonas hat, obwohl er von der gleichen Voraussetzung, der permanent steigenden Komplexität der Gesellschaft, ausgeht, die extreme Gegenposition zu Mannheim und dem von ihm beeinflussten Planungsdenken inne.

Dahrendorf und Jonas repräsentieren eine Richtung in der Diskussion um Planung und Rationalität, die sich vom frühen Liberalismus über den Neoliberalismus bis in die Gegenwart hinzieht. Zwar bekennen sie sich nicht mehr prinzipiell zur liberalistischen Gesellschaftskonzeption, erachten aber dennoch eine maximale Autonomie der gesellschaftlichen Handlungssubjekte und Subsysteme für notwendig, damit Marktrationalität durch das Zusammenwirken indirekter Lenkungssysteme zur Geltung kommen könne. Klassische Vertreter dieser Schule, die die Möglichkeit von Planungsrationali-tät desavouiert, sind v. Mises und Hayek.<sup>41</sup> Aber auch die amerikanischen Autoren Simon, Lindblom und Banfield, die das Prinzip des »muddling through« mit einem pluralistischen Konzept zu verbinden versuchen,<sup>42</sup> lassen sich in diese Richtung einreihen.

### 1.1.6. Systemrationalität und Funktionalismus: Luhmann

Luhmann stellt der subjektiven Handlungsrationali-tät, die er anhand des implizierten Zweck-Mittel-Denkens kritisiert,<sup>43</sup> seinen Begriff der Systemrationalität entgegen: »Systemrationalität in diesem Sinne beruht auf funktionaler Stabilisierung, darauf, daß die Probleme, die das System nach Maßgabe seiner Struktur zu lösen hat, als Bezugsgesichtspunkte für funktionale Analysen und für die Steuerung von Substitutionsvorgängen benutzbar sind.«<sup>44</sup> Gleichzeitig wird aber auch die Begrenzung dieser Systemrationalität sichtbar, die im folgenden noch anhand der kybernetisch-systemtheoretischen Planungskonzepte genauer erörtert werden soll.

Luhmanns Systeme sind nicht reflexiv; sie können sich keinen Begriff machen von ihrer Identität. »Kein System ist imstande, die eigene Identität ... voll zu reflektieren. Es muß es sein. Es muß, um ... auf Hegel anzuspielden, sich seinen eigenen Begriff verdecken.«<sup>45</sup>

Indem die Zwecksetzung der Systeme nicht mehr zur Debatte steht, kann die Methode der funktionalen Äquivalente als zweckfrei erscheinen, das heißt, die Zwecksetzung ist in der Methode aufgehoben, indem das, was sich als Problem stellen kann, je schon in der Struktur vorgegeben ist. Zwecksetzung als Auswahl von Einsatzregeln, in der Bestimmung abstrahierender Bezugsgesichtspunkte, ist dann immer schon eine abgeleitete und bestimmte. Gerade in dieser Eliminierung der Zwecksetzung aus dem Reflexionszusammenhang besteht der Ideologieverdacht, der gegen diese Art systemtheoretischer Rationalitätsdefinition zu erheben ist.

Der Kontingenzgewinn, der durch das Konzept der rationalen Wahl zwischen unterschiedlichen Handlungsalternativen erreicht wurde, fand seine wissenschaftstheoretische Entsprechung in der äquivalenzfunktionalistischen Methode, die in den Sozialwissenschaften allerdings erst später zur Geltung kam. Das Vergleichenkönnen verschiedener Möglichkeiten und verschiedener Zukünfte als neue Erkenntnismethode widersprach einer langen Tradition der abendländischen Philosophie, die »gerade umgekehrt von der Betrachtung des Gleichen Aufschluß über das eigentliche, unwandelbare Sein des Seienden erwartete«<sup>46</sup>. Das Erkenntnisziel der funktionalen Vergleichstechnik besteht nun nicht mehr darin, die Identität des Seienden durch Vergleiche in der Erscheinungswelt zu ermitteln, sondern theoretische und praktische Kontrolle über Alternativen zu ermöglichen. Indem der Funktionalismus als vergleichende Methode von der Konstatierung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen abieht und die Alternativen zum Status quo in den Griff zu bekommen versucht, wird er zur theoretischen Grundlage der relativen praktischen Kontingenz, wie sie sich in der betrieblichen Planung der einzelnen Wirtschaftssubjekte und später in den staatlichen Planungsansätzen des Spätkapitalismus realisiert.

Die funktional-vergleichende Methode in Verbindung mit der Systemtheorie gibt vor, »den Handelnden im Lichte einer für ihn selbst möglichen Rationalität zu sehen«<sup>47</sup>.

Der bei Weber auftauchende Widerspruch zwischen subjektiver, individueller Zweckrationalität und einer Systemrationalität, der sich erstere unterwerfen muß, was dann wieder auf der Ebene der einzelnen Handlungssubjekte materiale Irrationalität zur Folge hat, wird durch die Systemtheorie einfach dadurch gelöst, daß sie wissenschaftliche Beschäftigung mit Einzelhandlungen ausklammert, da sich zum einen keine Theorie richtiger Zwecke etablieren lasse und zum anderen Zwecksetzung nur nach Maßgabe von Systemreferenzen Rationalität für sich beanspruchen könne. Wissenschaftliche Rationalität erscheint hier ausschließlich in der Form der Systemrationalität. Rationalität eines Handlungssystems liegt dann vor,<sup>48</sup> wenn es so stabilisiert ist, daß die strukturbedingten Pro-

bleme unter wechselnden Umwelteinflüssen zu funktionaler Vergleichbarkeit und zu praktischer Substituierbarkeit der Lösungsalternativen führen, d. h., wenn es funktional stabilisiert ist. Subjektiv gemeinte Rationalität der Einzelhandlung ist für die Rationalität eines Systems nicht mehr relevant, da auch und gerade latente Systemfunktionen ihren Beitrag zur Systemstabilisierung leisten.<sup>49</sup>

Indem es für Luhmann also keine absoluten Kriterien für die Richtigkeit oder Rationalität der Einzelentscheidung und -handlung gibt, dagegen Systemrationalität, die sich danach bemißt, inwieweit ein System in der Lage ist, Komplexität zu absorbieren und die damit aufgeworfenen internen Probleme zu lösen,<sup>50</sup> bewegen sich Luhmanns Vorstellungen von politischer Planung in der Richtung einer Steigerung der Rationalität des politischen Systems. Für ihn ist der Planungsgedanke »die vielleicht konsequenteste Ausformung der Verselbständigung der ökonomischen Funktion«<sup>51</sup>. Ähnlich wie beim Markt entstehen bei der Planung, die Luhmann als das Entscheiden des Entscheidens versteht, durch Komplexitätsreduktion eine Reihe von internen Folgeproblemen. Aber nur bei Planung besteht die Möglichkeit, diese Folgeprobleme und Unsicherheiten durch den Einsatz von Planungstechniken in den Prozeß der Planung mit einzubeziehen und zu verrechnen. Über das In-Aussicht-Stellen dieser Techniken geht aber Luhmann nicht hinaus. Er richtet vielmehr sein Hauptaugenmerk auf die Analyse des planenden Systems. Insofern Planen Festlegen von Entscheidungsprämissen für künftige Entscheidungen ist, ein reflexiver Prozeß also, wird Komplexität nicht total vernichtet, sondern Planung läßt innerhalb eines bindenden Entscheidungsrahmens weiteres Entscheiden offen.<sup>52</sup>

Das politische System zeichnet sich nun nach Luhmann einerseits durch die hierarchische Befehlsbeziehung zwischen Politik und Verwaltung und andererseits durch die Unterscheidung zwischen Zweck und Mittel aus. Das Informationsverarbeitungspotential der politischen Hierarchiespitze und das Wertberücksichtigungspotential des Zweckes sind die beiden Engpässe des politischen Systems, die eine effiziente Komplexitätsverarbeitung des Systems behindern. Ohne Lösungsmöglichkeiten für diese beiden Planungsprobleme anzugeben, fährt Luhmann mit seiner Explikation des Planungsbegriffs als reflexivem Prozeß fort: Wesentlich sei, die Innendifferenzierung des politischen Systems aufrechtzuerhalten, um so die Komplexitätsverarbeitungsfähigkeit des Systems zu bewahren. Daher komme nur das hierarchische Befehlsmodell in Frage. Die übliche Kritik, die die Aufhebung der Asymmetrie beider Differenzierungen vorschläge, sei abzulehnen, da dadurch zwar die Komplexität des politischen Systems bedeutend erweitert würde, man sich aber andererseits der Möglichkeit begebe, überhaupt Komplexität zu reduzieren.<sup>53</sup> Grund-



sätzlich bleibt also Luhmann in seinen Planungsvorstellungen einer systemtheoretischen Deskription faktischer Planungssysteme verhaftet.

### 1.1.7. Aktuelle Planungsdiskussion und Zusammenfassung

In der gegenwärtigen soziologischen Planungsdiskussion wird die Notwendigkeit und Berechtigung umfassender Gesellschaftsplanung kaum mehr bestritten. Boris hat darauf hingewiesen, daß die Mannheimsche Planungskonzeption fast in jedem Punkt in der Argumentation zeitgenössischer Planungstheoretiker wiederaufgefunden werden könne.<sup>54</sup> Und in der Tat lassen sich die Hauptelemente der Mannheimschen Planungsvorstellungen, trotz mangelnder Präzision seines Planungsbegriffs, bei Autoren wie Tenbruck, Rieger, Kaiser und Luhmann rekonstruieren, auch wenn diese nicht direkt Bezug auf Mannheim nehmen.<sup>55</sup>

Es zeigt sich, daß Mannheim einen wissenschaftlichen und politischen Trend in seinem Werk, wenn auch noch sehr unklar, antizipiert hat. Als solche Hauptelemente des Mannheimschen Planungsdenkens kennzeichnet Boris folgende inzwischen mit unterschiedlicher Akzentuierung verbreitete Auffassungen:

- Planung ist weitgehend technischen Sachzwängen unterworfen;
- demokratische Planung ist in bezug auf unterschiedliche Gesellschaftsordnungen neutral;
- Planung ist gleichzeitig gesellschaftsverändernder und stabilisierender Prozeß;
- es ist Unabhängigkeit der Planung von Herrschaftsverhältnissen zu postulieren;
- demokratische Planung hat eine krisenneutralisierende Funktion.

Insofern als die aufgeführten Punkte die Grundlage der gegenwärtigen Planungsdiskussion und -theorie bilden, machen sie die ideologische Funktion der neueren Planungsliteratur deutlich. Jeder der obigen Punkte ist aus einem Rechtfertigungs- und Legitimierungszusammenhang zu verstehen. Und in der Tat scheinen in den sechziger Jahren die Mehrzahl der Autoren noch damit beschäftigt zu sein, die Legitimität von Planung nachzuweisen und das Planungsthema logisch-begrifflich aufzuarbeiten.<sup>56</sup> Eine andere Gruppe sich theoretisch mit Planung beschäftigender Autoren kommt in einem fachspezifischen Interesse dazu, Planungsmodelle mit pragmatischer Absicht zu entwickeln, wobei sie die oben angeführten Annahmen meist übernehmen.<sup>57</sup> Eine Ausnahme bilden besonders in der jüngsten Zeit die kritischen Sozialwissenschaftler, die die Planungs-

ideologie hinterfragen und Planung im Kontext kapitalistischer Systemzwänge begreifen.<sup>58</sup>

Im allgemeinen hat sich aber die Vorstellung durchgesetzt, daß Planung und gesellschaftliche Rationalität schlechthin gleichzusetzen sind. Hier scheint die ideengeschichtliche Entwicklung, die die beiden Begriffe sich in enger und interdependenter Beziehung entwickeln ließ, an einem vorläufigen Endpunkt angekommen zu sein. Planung als der »große Zug unserer Zeit«<sup>59</sup> scheint unumgänglich, Rationalität nur durch sie realisierbar zu sein. Haseloff faßt z. B. »eine sich optimierende Konzeption und Durchführung von Planung geradezu als die Explikation einer Theorie der Rationalität«<sup>60</sup> auf.

Gleichzeitig mit dieser Identifizierung von Planrationalität mit gesellschaftlicher Rationalität gerät aber der Rationalitätsbegriff in Gefahr, leerformelhaft zu erstarren<sup>61</sup> und aus dem Reflexionszusammenhang verwiesen zu werden. Dabei gilt es weiterhin zu bedenken, daß sich Planung in der kapitalistischen Wirtschaftsgesellschaft bislang nur auf Teilfunktionen beschränkt, während der gesamte Produktionszusammenhang weiterhin dem »blinden Gesetz« des Marktmechanismus unterworfen bleibt und nicht rational bewältigt wird.<sup>62</sup> Die Reflexion dieses Zusammenhangs zwischen Planrationalität und Rationalität in Staat und Gesellschaft müßte Eingang in eine Planungstheorie finden, die ihrem immanenten Rationalitätsanspruch genügen und nicht auf dem Niveau normativer Konzepte und begriffslogischer Untersuchungen verharren will.

Nachdem man weit vom Ziel der geschichtsphilosophischen und historizistischen Ansätze, die Planziele aus der Geschichte abzuleiten, abgekommen ist, hat die Verkürzung des Rationalitätsbegriffs auf instrumentale Rationalität zur Folge gehabt, daß die Diskussion von Planzielen aus dem Blickfeld geriet. Das präventive Management krisenerzeugender Faktoren ließ die öffentliche Diskussion von planungsrelevanten Werten und Normen in den Hintergrund treten.

Die Entwicklung des Planungsdenkens scheint also an einem vorläufigen Abschluß angelangt zu sein: Während Planung sozialer Strukturen und Prozesse seit der Aufklärung immer nur postuliert wurde und Konzepte gesamtgesellschaftlicher Planung unter einem Rechtfertigungsdruck gegenüber den Marktmodellen standen, scheint sich Planung als solche heute nicht mehr wissenschaftlich legitimieren zu müssen, wie es noch in der Planungsdiskussion der sechziger Jahre der Fall war. Vielmehr haben sich die planungstheoretischen Bemühungen nach der Wirtschaftskrise 1966/67, die eine Einführung öffentlicher Planung in großem Maßstab nach sich zog, hauptsächlich darauf gerichtet, »das ihr vorgegebene Forschungsprojekt zu bewältigen, die Planungspraxis »einzuholen«<sup>63</sup>. Einem Kontingenzgewinn, was praktische Planungstätigkeit, aber wohl auch was die Theorieseite in bezug auf Methoden, Techniken und das grund-

sätzliche Akzeptieren von gesamtgesellschaftlicher Planung in gewissem Maße betrifft, steht also eine Einengung des Kontingenzspielraums gegenüber, die sich auf das Ausmaß gesellschaftlicher Rationalität, wie sie durch Planungstechniken angestrebt und durch Planungstheorie reflektiert wird, bezieht.

Dem versuchen die erwähnten kritischen Ansätze Rechnung zu tragen. Doch zeichnen sich vor allem die politökonomischen Beiträge dadurch aus, daß sie zwar die systemnotwendige Beschränktheit und Funktionalität von Planung diskutieren, aber sich davor hüten, Konzepte für die Erweiterung des gesellschaftlichen Rationalitätspotentials zu liefern. Hingegen suchen sie meist die Unmöglichkeit einer langfristigen Überwindung der kapitalismusimmanenten Widersprüche durch Planung, wie auch immer diese aussehen möge, nachzuweisen. Allerdings gibt es eine Reihe von vermittelnden Positionen, die beide Richtungen zu vereinbaren suchen.<sup>64</sup> Insofern ein solcher, wenn auch noch sehr beschränkter Dialog zwischen Technokraten und Systemkritikern zustande kommt, ist durchaus eine Offenheit der Diskussion zu verzeichnen, die als ein Indiz für die oben angeführte »Kontingenztrendthese« deutbar ist.

Die illustrierten dogmengeschichtlichen Positionen deuten an, inwiefern es sich bei dem denkgeschichtlichen Trend zu größerer theoretischer Kontingenz nicht um eine lineare Entwicklung handelt, sondern um eine solche, die sich in Schüben, die durch die wirtschaftliche und politische Entwicklung induziert und retardiert wurden, vollzog. Eine ausführliche Untersuchung zur Geschichte des Planungsdenkens, die noch aussteht, würde wahrscheinlich darzustellen vermögen, wie Rationalitätsbegriff und Planungsdenken zusammenhängen und wie sich aus einem dialektischen Für und Wider der theoretische Kontingenzspielraum gesellschaftlicher Planung allmählich vergrößerte. Aus dieser These möchte ich ein Kriterium ableiten, das – zunächst rein formal – zur Beurteilung von Planungskonzepten dienen soll. Dabei sollen die Chancen und Beschränkungen von Planungstheorien nach dem Ausmaß ihrer theoretischen Kontingenz eingeschätzt werden.<sup>65</sup> Natürlich muß zu diesem Kriterium noch das der praktischen Kontingenz hinzukommen, das im folgenden beleuchtet wird.

## 1.2. Sozioökonomischer Wandel und Planungspraxis

### 1.2.1. Erklärungsansätze für die Ausdifferenzierung und Institutionalisierung von Planungssystemen

Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, die Ausdifferenzierung und Institutionalisierung von Planungssystemen zu erklären.<sup>66</sup>

Die Schwierigkeit einer Systematisierung ergibt sich nicht nur aus der Anzahl der Ansätze, sondern auch aus der Tatsache, daß es sich nicht nur um konträre Erklärungsmodelle handelt, sondern um ein breites Spektrum, innerhalb dessen sich viele Zwischenstufen und fließende Übergänge verzeichnen lassen. So gibt es z. B. eine Reihe von Kombinationsmöglichkeiten von systemtheoretischen und marxistischen Gedankengängen zum Thema.<sup>67</sup>

Für unsere Zwecke scheint es sinnvoll und ausreichend zu sein, die grundsätzliche Unterscheidung Nascholds heranzuziehen. Er bezeichnet Planung »als die bisher letzte und damit auch am weitesten fortgeschrittene politische Problemlösungsstrategie dieser Gesellschaft.«<sup>68</sup> und unterscheidet zwischen zwei grundlegenden Paradigmen, dem handlungs- bzw. systemtheoretischen und dem politökonomischen. In einem Plausibilitätstest, dem er beide konkurrierenden Ansätze unterzieht, kommt er zu dem Schluß, daß den politökonomischen Ansätzen ein weit höherer Erklärungswert für die konkrete Analyse der Entstehung und Ausdifferenzierung von Planung im Spätkapitalismus zukomme als den handlungs- bzw. systemtheoretischen. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, behält man die Forderung Nascholds nach Einbeziehung systemtheoretischer Ergebnisse in die politökonomische Theorie<sup>69</sup> im Auge.

Die systemtheoretischen Ansätze sind insofern wenig geeignet, konkretes Planungsverhalten zu erklären, als sie in der Regel konkrete ökonomische und soziale Entwicklungstendenzen aus ihrer Analyse ausklammern. Sie sind so stets in der Gefahr, eine Autonomie des politischen Systems zu unterstellen, die in der Realität kaum gegeben ist. Indem sie die Entscheidungen von Systemelementen zum Gegenstand ihrer Analyse machen und diese Analyse von einer Theorie gesellschaftlicher Differenzierung leiten lassen, ist es den Systemtheoretikern vor allem darum zu tun, diese Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Subsysteme funktional zu erklären und die dabei auftretenden Steuerungsprobleme zu erfassen. Die genetische Dimension von Planungssystemen wird innerhalb des handlungs- bzw. systemtheoretischen Paradigmas durch das rapide Ansteigen von Systemkomplexität zu erklären versucht, die gesamtgesellschaftliche Planung zur Reduktion von Komplexität erforderlich macht. Zweifellos trifft diese Grundhypothese einen Sachverhalt, der anscheinend universal und erklärungsbedürftig ist. Sie handelt ihn allerdings so formal und so abstrakt ab, daß sie nichts zur konkret historischen Erhellung der genetischen Dimension von Planung beitragen kann.

Auch bei unserer These der tendenziellen Ausweitung theoretischer und praktischer Kontingenz handelt es sich um eine formale und abstrakte Aussage, doch erscheint dies in diesem Falle durch die Absicht, mittels ihrer ein Kriterium für die Beurteilung von Planungs-

konzepten zu erlangen, legitim. Zu ihrer inhaltlichen Ausfüllung bedarf es jedoch historischen und politökonomischen Materials.

Politökonomisch fundierte Planungstheorien gehen alle von der mehr oder weniger differenzierten Grundannahme aus, daß die ökonomischen Kapitalverwertungsinteressen die wenn auch nicht ausschließlich festlegenden, so doch grundsätzlich den Handlungsrahmen des politischen Systems bestimmenden Faktoren darstellen. Je nachdem, ob es nun für möglich gehalten wird, daß eine Verselbständigung der Distributions- und Zirkulationssphäre vom Produktionsbereich eintreten kann oder nicht, folgen daraus unterschiedliche Einschätzungen der Staatsfunktionen und des Konflikt- und Krisenpotentials der kapitalistischen Gesellschaft.

Diese Problematik kulminiert in der Frage nach der möglichen Autonomie des Staatsapparats vom Wirtschaftssystem, wobei die Vertreter der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus diese verneinen und eine immer extensivere und relativ konfliktfreie Absicherung von Monopolprofiten durch den Staat zu erkennen glauben:<sup>70</sup> Die Krisen des Kapitalverwertungsprozesses – nach Marx durch die Trennung von Produktion und Zirkulation als Überproduktionskrise sich äußernd – bewirken im Monopolkapitalismus eine Veränderung der Staatsfunktionen; dabei ist eine Verschmelzung von Staat und Monopolen festzustellen, die sich mehr oder weniger direkt vollzieht; so gelingt es dem Monopolkapital einerseits, seine Herrschaft über die Wahrnehmung seiner Interessen durch den Staat aufrechtzuerhalten, und andererseits, die auf den kapitalistischen Grundwidersprüchen beruhenden Krisenerscheinungen relativ zu glätten.

Dagegen gehen die Vertreter der Richtung, die eine Neuformulierung der ursprünglichen marxistischen Krisentheorie anstreben,<sup>71</sup> davon aus, daß die hohe Konfliktrichtigkeit innerhalb der gesellschaftlichen Interessengruppen dem Staat eine begrenzte, durch Klassenkompromiß zustande gekommene Planungskapazität zur Krisenbewältigung sichert, die ihrerseits allerdings in der Praxis durch ihren reaktiven Charakter starken Restriktionen unterliegt. Durch staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf verlagern sich die ökonomischen Krisentendenzen in das politische System.<sup>72</sup> Der Staat besitzt innerhalb der Grenzen, die durch die kapitalistische Grundinstitution des Privateigentums gesetzt sind, relative Autonomie gegenüber dem kapitalistischen Reproduktionsprozeß. Dabei ist noch nicht abzusehen, ob die Verlagerung der ökonomischen Krise zu einer Umstrukturierung des Systems führen kann.

Auf eine weitere Richtung innerhalb des kritischen Ansatzes, die zwischen der Stamokap-Theorie und der »Starnberger« Schule liegt, soll hier nicht eingegangen werden. Es handelt sich dabei um die orthodox-marxistisch ausgerichteten Versuche, die Funktion des

Staates als Bestandteil des kapitalistischen Reproduktionsprozesses zu begreifen.<sup>73</sup>

Die unterschiedlichen Deutungs- und Erklärungsmöglichkeiten der Ausdifferenzierung von Planungsbereichen in der Phase des Spätkapitalismus entsprechen durchaus der teilweise widersprüchlichen und mehrdeutigen Rolle, die dem Planungssystem in einer Zeit raschen sozioökonomischen Wandels zukommt. Daher kann es hier nicht darum gehen, sich auf eine Seite der Diskussion über die veränderten Staatsfunktionen im Spätkapitalismus zu schlagen. Ich greife in der folgenden Charakterisierung der Entwicklung der Planungspraxis Aussagen aus unterschiedlichen Erklärungsansätzen auf, die entweder nicht kontrovers sind oder die besonders plausibel für meine Argumentation erscheinen. Dabei sollen die deutschen Verhältnisse im Vordergrund stehen.

### 1.2.2. Die Entwicklung von Planung und Verwaltung bis zum Kapitalismus

Vorausschauende Planung durch staatliche Instanzen war schon im Altertum bekannt. Die großen Reiche des alten Orients und Ägyptens waren durch eine marktwirtschaftliche Ordnung in ihrem Bestand gesichert.<sup>74</sup> Die Planung der Agrarwirtschaft in diesen alten Kulturen wurde durch Mißernten und Bewässerungstechnologie notwendig gemacht und setzte eine bis zu gewissen Grenzen durch-rationalisierte Verwaltungsbürokratie voraus, deren prinzipielle Struktur in der Periode des Hellenismus, im Römischen Reich, in Byzanz die gleiche blieb und deren Auswirkungen noch im Mittelalter erkennbar waren. Die Notwendigkeit, große damals schon städtische Kulturen mit Agrarproduktion zu versorgen, machte eine rationale Vorratswirtschaft im großen Maßstab und rationale Methoden der Berechnung erforderlich. Der Zerfall des Römischen Reiches und das Aufkommen des Christentums ließ Planung in den darauffolgenden Jahrhunderten an Bedeutung verlieren. Denn einerseits waren keine urbanen Kulturen mehr vorhanden, die Planung bedingten, und andererseits ließ das Wirken des »göttlichen Heilsplans« umfassende Staatsplanung als frevlerisch erscheinen.

Als sich in der Zeit des Merkantilismus und des Frühkapitalismus der Geist der Rechenhaftigkeit (Sombart) und das Vernunftdenken durchzusetzen begannen, fingen Handel und Gewerbe auch wieder an, mit den antiken Methoden Kosten-Ertrags-Rechnungen durchzuführen. Das Aufkommen von Stadtstaaten, freien Städten und Nationen machte bald wieder staatliche Vorsorge und Koordination mittels einer neuen Bürokratie notwendig. Der Einsatz von Söldner-

heeren und die Entlohnung einer festangestellten Beamtenschaft ließ sich nur durch staatliche Finanzplanung sicherstellen.

Die moderne Verwaltung entstand im Laufe der Entwicklung des modernen Staates und ist mit dieser untrennbar verbunden. Die Genesis des Nationalstaates ist in der Überwindung des Konfliktes zwischen Fürsten und Ständen zugunsten des Absolutismus der Territorialfürsten zu sehen. Die absoluten Fürsten benötigten zur Aufrechterhaltung ihrer Macht ein stehendes Heer und einen funktionierenden Verwaltungsapparat. Für die Ausbildung eines geeigneten Beamtenreservoirs wurden im 18. Jahrhundert Lehrstühle für Kameralwissenschaft eingerichtet und die Kameralistik etabliert, welche – durch die Naturrechtslehre der Aufklärung fundiert – die theoretische Basis für die Verwaltung des absolutistischen Wohlfahrtsstaates in der Epoche des aufblühenden Merkantilismus bildete. Die wirtschaftliche Konsolidierung seines Landes war für den absoluten Fürsten notwendig im Hinblick auf die Absicherung seiner Macht. Die Verwaltung hatte also sowohl günstige Bedingungen für wirtschaftlichen Wohlstand zu schaffen als auch eine vernünftige Haushaltung mit den Staatsfinanzen zu gewährleisten. Erst mit dem Aufkommen des Liberalismus im 19. Jahrhundert begann die endgültige Trennung von Staat und Gesellschaft einzusetzen und der Staat seine Aufgabe nur noch darin zu sehen, die Gleichbehandlung der Wirtschaftssubjekte zu gewährleisten.

Marx läßt der absolutistischen Staatsverwaltung eine progressive Funktion zukommen, indem er die Bürokratie als Mittel begreift, das den Verfall des Feudalismus beschleunigt. Sie bereitet den Boden für ein bürgerlich-kapitalistisches System.<sup>75</sup> Mit der Entfaltung der kapitalistischen Wirtschaftsweise kam es im 19. Jahrhundert zu einer Proletarisierung der bäuerlichen Bevölkerung, die im Rahmen der ursprünglichen Akkumulation erfolgte. Das neuentstandene Proletariat bedrohte das nunmehr erstarkte Bürgertum. Die Ambivalenz der bürgerlichen Absichten führte zum letztlichen Scheitern der bürgerlichen Revolution von 1848 in Deutschland. Zum einen ging es für das Bürgertum dabei um Befreiung von staatlicher Willkür und zum anderen um eine gewisse Absicherung gegen die Forderungen des Proletariats, deren Erfüllung den Kapitalverwertungsprozeß gefährdet hätte. »Die von allen Seiten kritisierte Verwaltung ging aus diesen Auseinandersetzungen gestärkt hervor und drapierte ihre Kooperation mit den vorherrschenden Interessen mit der Ideologie, neutral über den Parteien stehend dem Allgemeinen zu dienen.«<sup>76</sup>

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wird dann schon eine zunehmende interventionistische Staatstätigkeit erforderlich, um das Wirtschaftssystem zu stabilisieren. Das bedeutet eine allmähliche Aufweichung des radikalliberalen Konzepts zugunsten einer Sozialisierung des Risikos bei privater Profitakkumulation. Der sich vergrößernde Ver-

waltungsapparat nimmt immer mehr Aufgaben in der Sicherung der privaten Daseinsfürsorge einerseits und in der Steuerung des Wirtschaftsablaufs andererseits wahr. Dieser Prozeß der Ausbreitung der Verwaltungstätigkeit ist kontinuierlich bis heute zu verfolgen und immer noch nicht abgeschlossen.

Dabei besteht immer die Gefahr einer Verselbständigung des Verwaltungsapparats. Nach Engels<sup>77</sup> besteht diese Möglichkeit immer dann, wenn ein Klassengleichgewicht herrscht. Das war im 18. Jahrhundert der Fall, als Aristokratie und Bourgeoisie sich annähernd gleichgewichtig gegenüberstanden, und in der Mitte des 19. Jahrhunderts, als ein Klassengleichgewicht zwischen Proletariat und Bourgeoisie bestand. Die seither erfolgte Ausdifferenzierung des Verwaltungssystems drückte sich dann in der Trennung von Verwaltung und Justiz aus. Dabei unterlag die Verwaltung, dem Rechtsstaatsmodell folgend, der Kontrolle durch die Justiz, während die politische Verantwortlichkeit, die ebenfalls formal durch die Justiz kontrolliert wurde, da das Prinzip parlamentarischer Kontrolle der monarchischen Verfassung widersprochen hätte, bei ministerialen Führungschargen lag. Die relativ früh zu erkennende Funktion der Verwaltung als systemstabilisierendes Subsystem des Krisenmanagements drückt sich in der Bismarckschen Sozialgesetzgebung aus und wird bei Lorenz von Stein expliziert, der der Verwaltung die Aufgabe zukommen läßt, den sich verschärfenden Klassengegensatz, wenn nicht aufzuheben, so doch zu mildern, wobei als Notlösung bei Versagen der Verwaltung die Diktatur als letzter Ausweg offensteht.<sup>78</sup>

### 1.2.3. Spätkapitalismus und Planung

Unter dem Einfluß der Weltwirtschaftskrise fand in den dreißiger bis vierziger Jahren in allen westlichen Industrieländern ein Trend zu gesamtgesellschaftlicher Planung statt. Die zunehmende Bedeutung der Planungs- und Verwaltungstätigkeit in der Phase des Spätkapitalismus resultiert daraus, daß die marktwirtschaftlichen Mechanismen weitgehend zu versagen beginnen, d. h., daß die Selbstregulierungskräfte des Systems nicht mehr ausreichen. »Unter den Bedingungen der modernen Industriegesellschaft gibt es ein offenkundiges Mindestmaß staatlicher Aktivität.«<sup>79</sup>

Diese Entwicklung geht einher mit einer zunehmenden Konzentration von Verfügungsmacht über gesellschaftliche Produktionsmittel. Die Monopolisierungstendenz läuft parallel zum Trend nach betrieblicher, z. T. auch kooperativ-übertrieblicher Planung mit verlängerter Zeithorizont. Diese wird notwendig durch den vergrößerten Kapitaleinsatz, die verringerte Kapitalumschlagsdauer, die wach-



sende Bedeutung langfristiger Forschungsvorhaben und die technologisch bedingte Starrheit eines Teils der Lohnkosten. Sie wird möglich durch den Fortschritt der Datenerfassungs- und -verarbeitungstechniken und die größere Macht der Betriebe gegenüber Zulieferern und Konsumenten. Auch bei der betrieblichen Planung handelt es sich im Grunde ebenso wie bei der staatlichen Planung um eine Abwehr von Risiken des freien Marktes durch Planung.<sup>80</sup>

Die äußerst komplexen Planungs- und Entscheidungsprobleme, die, durch Monopolisierung und technologische Entwicklung bedingt, von den Entscheidungsträgern in den Betrieben gelöst werden müssen, machen neue wissenschaftlich fundierte Informations- und Planungsmethoden unumgänglich.

Gleichzeitig mit dem Konzentrationsprozeß des Kapitals wächst auch die Notwendigkeit und der Umfang staatlicher Koordination und Planung. Wichtigste Aufgabe staatlicher Planung wird die Regulierung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage. Die Keynesische Theorie ist die Reflexion dieser neuen Staatsfunktion. Zwar ist die kapitalistische Wirtschaft »zu keiner Zeit ohne massive staatliche Eingriffe ausgekommen«<sup>81</sup>. Der moderne Staatsinterventionismus unterscheidet sich jedoch quantitativ von früheren Staatseingriffen, wobei er ähnliche Funktionen hat.

Neben der Marktregulierung durch Globalsteuerung füllt der Staat überall dort »die Funktionslücken des Marktes«<sup>82</sup>, wo die Vorbedingungen für die Produktion — materielle und immaterielle Infrastruktur<sup>83</sup> — nicht mehr privat erstellt werden können und die Ungleichgewichtigkeit der ökonomischen Struktur sowohl sektoral als auch regional optimale Ressourcenallokation verhindert. Zu dieser Ersetzung des Marktmechanismus in bestimmten Bereichen kommt die Sozialplanung hinzu, deren Funktion darin besteht, die manifeste Zuspitzung latenter sozialer Konflikte zu verhindern und die Konsumnachfrage konstant zu halten.

Insgesamt ist ein Trend von punktuellen staatlichen Interventionen zu einer umfassenden staatlichen Wirtschafts- und Sozialplanung zu verzeichnen, der als »immanente Konsequenz des kapitalistischen Wirtschaftssystems«<sup>84</sup> erscheint. Allerdings kann man nur von einer relativen Planungsautonomie des politisch-administrativen Systems sprechen, da die grundlegenden Ziele staatlicher Planung von den Kapitalverwertungsinteressen bestimmt bleiben und dieses klassenspezifische und zudem durch die Begrenztheit der fiskalischen Ressourcen restringierte staatliche Handeln nicht unbegrenzt legitimationsfähig ist. Man darf aber auch nicht die funktionale Abhängigkeit staatlicher Planung vom ökonomischen System im Sinne der »Stamokap«-Theorie simplifizierend überschätzen. Die Interdependenz zwischen Wirtschafts- und Planungssystem ist äußerst komplexer Natur. Schon die Existenz demokratisch-parlamentarischer

Kontrollmöglichkeiten und Interessenberücksichtigungsverfahren, auch wenn sie häufig nur formal sind, läßt eine *einfache* Zurückführung staatlicher Planung auf Kapitalinteressen fragwürdig erscheinen.

Zusammenfassend kann man also sagen: Zwar ist nach dem Ende des Konkurrenzkapitalismus das Steuerungsprinzip des Marktes noch grundlegend für das ökonomische System bestimmend, doch wird der Markt mit dem Konzentrationsprozeß der Unternehmen zunehmend oligopolistisch strukturiert und durch Staatsinterventionen ergänzt und teilweise substituiert.<sup>85</sup>

Staatliche Planung hat unter diesen Bedingungen einerseits die Aufgabe, den Marktmechanismus durch infrastrukturelle Investitionen im weitesten Sinne dort zu stützen, wo er nicht mehr funktioniert, und andererseits durch Globalplanung wirtschaftliche Stabilität, die sich nach den Zielen des Magischen Vierecks (Wachstum, Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung, ausgeglichene Außenhandelsbilanz) bestimmt, sicherzustellen.

Die konkreten Inhalte staatlicher Planungstätigkeit lassen sich allerdings nicht aus diesen allgemeinen Staatsaufgaben ableiten. Sie ergeben sich als Resultat politischer Prozesse der Interessenartikulation und -durchsetzung, von denen anzunehmen ist, daß sie durch die gesellschaftliche Machtstruktur bestimmt werden. »Wegen der größeren Sanktionsmacht der Kapitalbesitzer und auch wegen der von ihnen abhängigen Existenzgrundlagen einer jeweils größeren Zahl von Arbeitskraftbesitzern, ist die Annahme plausibel, daß die Chance, Reproduktionsprobleme zu veröffentlichen und entsprechende staatliche Maßnahmen zu erreichen, auf der Seite der Kapitalbesitzer – und hier wiederum der stärker konzentrierten Kapitale – größer ist als auf der Seite der Arbeitskraftbesitzer, und insbesondere geringer bei den weniger organisationsfähigen sonstigen Sozialkategorien.«<sup>86</sup> Diese Aussage schließt natürlich nicht aus, daß sich in vielen Fällen auch weniger gut artikulierte Interessen durchsetzen oder daß der Staat Planungsentscheidungen autonom fällen kann. Gerade letzteres macht staatliche Planung aber um so legitimationsbedürftiger. Das zeigt sich im Bereich der Infrastrukturplanung, wo nicht intendierte Nebenfolgen zu massivem Widerstand betroffener Gruppen führen können.

#### 1.2.4. Verwaltung und Planung in der BRD

In der Nachkriegszeit war, wohl als Folge des Kalten Krieges und als Reaktion auf die planwirtschaftlichen Phänomene des Dritten Reiches, politische und gesellschaftliche Planung lange Zeit verpönt. Erst in den sechziger Jahren wurde ein Umschlag spürbar. Nach dem Schock der wirtschaftlichen Rezession 1966/67 begann man in Re-

gierung und Verwaltung die Notwendigkeit zu erkennen, planerisch vorzugehen. Die wissenschaftliche Absicherung dieser Ausbreitung von Planungspraxis im politischen System der BRD erfolgte durch den sog. Krüger-Bericht.<sup>87</sup> Seit diesem zu verzeichnenden »Planungsschub«<sup>88</sup> versuchen die Gesellschaftswissenschaften die theoretische Verarbeitung des Phänomens vorzunehmen. Dabei gibt es jedoch kein gemeinsames Grundverständnis von Planung.

Begnügte man sich in der Rekonstruktionsphase nach dem Zweiten Weltkrieg damit, die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für einen forcierten Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft zu schaffen, so stellten sich alsbald nach dem Ende dieser Aufbauphase die beiden wirtschaftspolitischen Grundprobleme der Wachstumssicherung und Infrastrukturbereitstellung.<sup>89</sup> Stufen auf dem Weg zu verstärkten staatlichen Interventionen und zu Ansätzen öffentlicher Planung waren die Einführung des Sachverständigenrats (1963), die mittelfristige Finanzplanung (1966), das Stabilitätsgesetz (1967) und die Kompetenzausweitung des Forschungsministeriums auf Wissenschaft und Bildung (1969).<sup>90</sup>

Was die Infrastrukturplanung angeht, so wurde ihre Bedeutung für Produktion und für langfristiges Wachstum ebenfalls nach der Rezession verstärkt erkannt.<sup>91</sup> Die gegenwärtige Situation ist dadurch gekennzeichnet, daß eine Vielzahl staatlicher Pläne und Programme einerseits die Notwendigkeit umfassender staatlicher Planung erkennen läßt, andererseits angesichts der Unübersichtlichkeit und Unkoordiniertheit dieser Planungen die Hilflosigkeit der staatlichen Planungsbürokratie anzeigt.<sup>92</sup>

Die zunehmende Bedeutung der staatlichen Koordinations- und Planungsaufgaben läßt sich auch aus dem wachsenden Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt ablesen. Während 1913 dieser Anteil sich noch auf 15 % belief, war er schon Ende der fünfziger Jahre auf über 40 % angestiegen. Dieses Anwachsen des Staatshaushaltes bedingte ein Wachsen des staatlichen Verwaltungsapparats: 1925 kamen auf 1000 Einwohner 18 öffentliche Bedienstete (ohne Post, Bahn und Armee), während es 1960 schon 28 pro Tausend waren.<sup>93</sup>

Das Ansteigen der Staatstätigkeit und die Bürokratisierungstendenz ging allerdings nicht mit einer zunehmenden Rationalisierung des Verwaltungsbereichs durch organisatorische Reformen einher. Die Ressortaufgliederung, die zu immer größerer Zersplitterung funktional zusammengehöriger Bereiche führte, und die ressortinterne Organisationsstruktur, die zumeist noch hierarchisch und nach Referaten gegliedert ist, lassen bei den wachsenden Anforderungen an das Verwaltungssystem dieses als immer unzureichender zur Bewältigung der modernen Planungs- und Koordinationsaufgaben erscheinen.<sup>94</sup> Auch die Einrichtung übergreifender Planungsinstanzen konnte die grundlegende Insuffizienz der Verwaltungsstruktur nicht

beseitigen. Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle und auf breiter Basis stattfindende Planungsdiskussion in der BRD zu verstehen.

Gleichzeitig wird die Trennung von Regierung und Verwaltung als deskriptive Aussage immer problematischer, da vielfach politische Entscheidungen dem Verwaltungsapparat überlassen bleiben.<sup>95</sup> Gerade weil ein großer Teil der Entscheidungsprozesse sich verwaltungsintern abspielt, wird das aus dem 19. Jahrhundert überkommene ministerialbürokratische System fragwürdig. Der Komplexität der zur Entscheidung anstehenden Probleme könnte nur durch eine Steigerung der Informationsverarbeitungskapazität und der Lernfähigkeit des Planungs- und Entscheidungssystems begegnet werden. Hier aber hat die hierarchisch organisierte Bürokratie ihre Grenzen.

Die Gefahr einer Verselbständigung der Verwaltung wächst auch in Fällen, in denen die Entscheidung noch bei der Regierung liegt, da der Verwaltung die Aufgabe zufällt, Informationen zu beschaffen und Entscheidungsalternativen auszuarbeiten. Den Politikern, die die endgültige Entscheidung zu fällen haben, ist damit schon ein großer Teil ihrer Entscheidungskompetenz aus der Hand genommen, da sie die vorangegangenen Stufen des Entscheidungsprozesses nicht überschauen und prüfen können und ihre Entscheidungen stark präformiert werden.<sup>96</sup> Ein zentraler Planungsapparat fehlt vollständig, und die Koordinationsorgane, die als Notlösung eingerichtet wurden, reichen bei weitem nicht aus.

Mit dem Funktionswandel des Staates wächst auch der Bedarf an solchen Planungsspezialisten, deren Qualifikation nicht mehr juristisch sein kann, sondern die technisch oder sozialwissenschaftlich ausgebildet sein müssen. Damit fand im Ausbildungsbereich des zukünftigen Planungspersonals die Ablösung fester Berufsbilder durch allgemeiner umrissene Tätigkeitsfelder sowohl für den industriellen Sektor als auch für die öffentliche Verwaltung statt. Grund für diese Veränderung der Qualifikationserfordernisse im öffentlichen Bereich ist eine relative Verlagerung des sozialtechnischen »crisis-management« mit seiner legitimationsbeschaffenden und Massenloyalität sichernden Funktion von der politischen Ebene auf die Ebene der öffentlichen Verwaltung.

Die Institutionalisierung eines neuen Typs von Wissenschaft als interdisziplinäre Wissenschaft von den Planungen und Entscheidungsprozessen im politischen System erfolgte mit der Etablierung der »policy sciences« zuerst in den Vereinigten Staaten. Auch in der BRD bildeten sich Wissenschaftszentren, die sich dieser Aufgabe verschrieben, wie z. B. die »Studiengruppe für Systemforschung« (1957)<sup>97</sup>, die »Gesellschaft für Zukunftsfragen« (1967), das »Zentrum Berlin für Zukunftsforschung« (1968), das »Industrieinstitut zur Erforschung technologischer Entwicklungslinien« (1969) und das

»Max-Planck-Institut zur Erforschung der Lebensbedingungen in der wissenschaftlich-technischen Welt« (1970).<sup>98</sup> Dem Planungswissen, das sowohl innerhalb des Wissenschaftssystems als auch von privaten Planungsfirmen produziert wird, kommt neben seiner instrumentellen Funktion als Informationsbasis vor allem auch die Bedeutung zu, Planungsentscheidungen nach außen wissenschaftlich zu legitimieren.

### 1.2.5. Planung und praktische Kontingenz

Ganz allgemein stellt sich schließlich die Frage nach der tendenziellen Ausweitung des praktischen Kontingenzspielraums durch Planung im Verlauf der sozioökonomischen Entwicklung.

Geht man von der Typologie gesellschaftlicher Organisationsprinzipien aus, wie sie von Habermas erstellt wurde,<sup>99</sup> so läßt sich eine historische Abfolge verschiedener Phasen des Planungshandelns jeweils unterschiedlichen Rationalisierungsgrades konstatieren.

*Vorhochkulturelle Gesellschaftsformation:*<sup>100</sup> Auf dieser gesellschaftlichen Entwicklungsstufe ist zweckrationales Handeln nur in begrenztem Umfang möglich. Die gesellschaftliche Struktur wird bestimmt durch die Primärrollen Alter und Geschlecht und durch das Verwandtschaftssystem. Werte und Normen, die noch undifferenziert sind, lassen eine Hinterfragung sozialer Strukturen und Prozesse nicht zu. Soziales Handeln ist durch das tradierte System von religiösen Vorschriften, Weltbildern, Sitten und Handlungsregeln bestimmt. In Max Webers Terminologie: Traditionales und affektiv-emotionales Handeln herrschen vor. Zweckrationales Handeln hat seinen Stellenwert allenfalls in der instrumentellen Aneignung der äußeren Natur und ist dort auf Einzelpersonen bzw. Kleingruppen beschränkt. Der Spielraum praktischer und theoretischer Kontingenz ist aufs äußerste begrenzt. Anstöße für technische und soziale Innovationen kommen aus der Systemumwelt (demographisches Wachstum, Kriege usw.).

*Traditionale Gesellschaftsformation:* Mit dem Entstehen politischer Klassenherrschaft wächst die Steuerungskapazität des Systems. Einhergehend mit der funktionalen Spezifizierung »entstehen Subsysteme, die überwiegend entweder der System- oder Sozialintegration dienen«<sup>101</sup>. Die Entstehung des Staates ist im Zusammenhang mit der Einführung politischer Klassenherrschaft und der erhöhten Exploitation der Arbeitskraft zu sehen. Das politische Herrschaftssystem, das im Staat kulminiert, findet seine Kontingenzgrenzen in den traditionsabhängigen Staatsethiken, deren es zu seiner Legitima-

tion bedarf, und der weiterhin bestehenden Naturwüchsigkeit der technologischen Entwicklung. Mit der Entstehung des Staates findet eine Durchsetzung des Zweckrationalitätsprinzips statt, das sich in öffentlicher Vorrats- und Haushaltsplanung ausdrückt. Die Entstehung des Verwaltungsapparates betrifft den Institutionalisierungsaspekt dieses Phänomens. Praktische soziale Kontingenzen werden durch tradierte Moralsysteme beschränkt, über deren Aufrechterhaltung sakrale Institutionen wachen, die institutionell vom politischen Herrschaftszentrum getrennt sind.

*Liberal-kapitalistische Gesellschaftsformation:*<sup>102</sup> Diese Gesellschaftsformation ist durch das Verhältnis von Lohnarbeit und Kapital strukturiert. Nach der Entpolitisierung der Klassenherrschaft versteht sich der Staat nur noch als Komplementäreinrichtung zum sich selbst regulierenden Markt. Er ermöglicht den Verwertungsprozeß des Kapitals, indem er die Bestandsvoraussetzungen des kapitalistischen Reproduktionsprozesses sichert. Die Trennung der politischen Sphäre von der ökonomischen gestattet den Handlungssubjekten zweckrationales und gewinnorientiertes Verhalten auf dem Markt unter Konkurrenz. Insofern als die erweiterte Reproduktion an arbeitsproduktivitätssteigernde, also technologische Innovation gebunden ist, führt zweckrationales Handeln und solches zweiter Stufe, nämlich Planung, zu einer Vergrößerung des Spielraums praktischer Kontingenzen in der Aneignung der äußeren Natur. Theoretische Kontingenzen werden zum erstenmal gesamtgesellschaftlich ermöglicht, weil die tradierten Wertsysteme durch eine universalistische Ethik abgelöst werden. Ihre Begrenzung findet praktische Kontingenzen allerdings in den Produktionsverhältnissen. Auch die Beschränkung der Staatsfunktionen auf marktsichernde und -stützende Aktivitäten verunmöglicht gesamtgesellschaftliche Rationalisierung als rationale Entscheidung über soziale Strukturen und Prozesse, da die zweckrational-utilitaristische Verfolgung von Profitinteressen zum Prinzip und die Selbstregulierung des Marktes als Optimum gesetzt wird. Der im Organisationsprinzip der liberal-kapitalistischen Gesellschaft angelegte Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital äußert sich in wirtschaftlichen Krisen, die die Steuerungskapazität des Staates übersteigen und so die Begrenzung des Spielraums rationaler Entscheidung sichtbar machen.

*Spätkapitalistische Gesellschaftsformation:*<sup>103</sup> Der in der liberal-kapitalistischen Phase angelegte Gegensatz zwischen Lohnarbeit und Kapital wird auf der darauffolgenden Stufe nicht aufgehoben. Allerdings ist eine Ausweitung der Staatsfunktionen zu verzeichnen, die die Steuerungskapazität des Staates und damit das faktische Ausmaß praktischer Kontingenzen steigert. Der Staat greift da ein, wo der Markt

nicht mehr als Regelmechanismus funktioniert, und substituiert diesen dort, wo einerseits der gesamtwirtschaftliche Kreislauf nicht mehr risikolos durch den Markt geregelt wird (Globalsteuerung) und wo der Markt nicht die notwendigen Voraussetzungen für den Kapitalverwertungsprozeß bereitstellt (Infrastrukturplanung). Allerdings behält der Marktmechanismus seine grundsätzliche Bedeutung als Allokationsprinzip knapper Ressourcen, während dem Staat die Aufgabe der Krisenbewältigung zukommt.

Staatliche Planung im Spätkapitalismus impliziert zweifellos eine Universalisierungstendenz: »Gesellschaftliche Prozesse vollziehen sich im System spätkapitalistischer Gesellschaften nahezu ausnahmslos nicht jenseits der politischen Handlungssphäre, sondern sie sind durch politische Dauerintervention reguliert und getragen. Wo sich ausgesparte Räume in diesem integralen politischen System einer geradezu »verstaatlichten« Gesellschaft finden, haben sie den Charakter naturrechtlich befestigter Bastionen der Privatsphäre verloren; spätestens der Krisenfall unterwirft sie legitimer politischer Disposition.«<sup>104</sup> Ihre Grenze findet die solcherart und durch neue Planungsmethoden erfolgende Ausweitung des Anwendungsbereiches gesellschaftlicher Planung in der weiterhin unantastbaren kapitalistischen Gesellschaftsstruktur, die wesentlich durch die Eigentumsordnung und den Widerspruch zwischen Lohnarbeit und Kapital bestimmt wird. Auch die mangelnde Verallgemeinerungsfähigkeit der universalistischen Wertordnung verhindert substantielle gesellschaftliche Rationalisierung (Beschränkung theoretischer Kontingenz). Ökonomische Krisen vom Schweregrad des liberalkapitalistischen Typus wachsen sich zur inflationären Dauerkrise aus und äußern sich als Legitimationskrisen, Rationalitätskrisen oder Motivationskrisen.<sup>105</sup>

## 2. Das Verhältnis von gesellschaftlicher Planung und Planungstheorie

### 2.1. Gesellschaftliche Funktionen von Planung

Im folgenden soll versucht werden, das Phänomen Planung auf seine gesellschaftlichen Funktionen hin zu überprüfen und zu einer allgemeinen Bestimmung des Planungsbegriffs zu gelangen. Bewußt wird dabei von einem hohen Generalisierungsniveau ausgegangen, auf dem historische Konkretionen zunächst vernachlässigt werden müssen. Im Auge behalten werden soll dabei die Frage nach den planungsimmanenten Bedingungen, deren Erfüllung Voraussetzung des Rationalitätsanspruchs von Planung ist.

Planung darf dabei von vornherein nicht als linearer Entscheidungsprozeß verstanden werden. Da Planer nicht im sozialen Vakuum agieren, muß Planung als sozialer Prozeß begriffen werden, der die Beziehung zwischen Planungssubjekt und Planungsobjekt, zwischen Planungssystem und Umwelt umfaßt.

#### 2.1.1. Funktion und System

In dieser allgemeinen Betrachtung der gesellschaftlichen Funktion von Planung wird von einem allgemeinen Funktionsbegriff systemtheoretischer Observanz ausgegangen. Dabei stütze ich mich hauptsächlich auf wesentliche Elemente der Luhmannschen funktionalen Systemtheorie<sup>1</sup>, die im folgenden kurz charakterisiert werden. Dabei soll auf die heuristische Absicht dieser Anlehnung an die Luhmannsche Methode, die relativ frei und mit einigen Variationen erfolgt, hingewiesen werden: Die funktionale Systemtheorie soll lediglich das begriffliche Schema liefern, mit Hilfe dessen eine Strukturierung des Gegenstandsbereichs Planung/Planungstheorie beabsichtigt wird.

Nachdem die Erforschung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen durch die Sozialwissenschaften, die dieses Modell den exakten Naturwissenschaften entlehnt hatten, keine beachtenswerten Ergebnisse gezeigt hatte, begann sich ein zweckfreier Funktionsbegriff in den Sozialwissenschaften zu entwickeln.<sup>2</sup> Dieser Funktionsbegriff sieht die Funktionalität einer sozialen Handlung in ihrer Wirkung für die Erhaltung des sozialen Systems. Daß damit immer noch »schlichte Kausalbeziehungen«<sup>3</sup> gemeint sind und die aus dieser Tatsache fol-



genden alten methodologischen Schwierigkeiten<sup>4</sup> veranlaßten die Entwicklung eines Funktionsbegriffs, der die funktionalistische Äquivalenz verschiedener Ursachen für die Lösung eines Systemproblems in den Mittelpunkt stellte.<sup>5</sup>

Die Betrachtung gesellschaftlicher Erscheinungen unter diesem äquivalenzfunktionalistischen Aspekt ermöglicht es, von der Wirkung als Phänomen, das Rückschlüsse auf das Bewirkende erlaubt, abzusehen zugunsten einer Betrachtungsweise, die das zu erklärende gesellschaftliche Datum unter dem Aspekt seiner Vergleichbarkeit mit anderen für denselben Zweck, d. h. dieselbe Problemlösung funktionalen Möglichkeiten in den Blick nimmt.<sup>6</sup> Mit diesem Ansatz kann allerdings nicht das faktische Vorkommen bestimmter funktionaler Systembestandteile erklärt werden. Die Tatsache, daß eine Ursache, so betrachtet, viele Wirkungen und eine Wirkung viele Ursachen haben kann, führt zu zwei Möglichkeiten der Analyse: Nicht Bestandsbedingungen (Parsons), sondern Problemstellungen sind funktionale Bezugsgesichtspunkte. Die Vorgehensweise ergibt sich dann nach Luhmann als Hinabsteigen von Problemstufe zu Problemstufe, vom Abstrakten zum Konkreten.

Dieser abstrakte Ansatz der Einzelanalyse (das Problem der Reduzierung der Weltkomplexität) wird auf den weiteren Problemstufen, auf denen jeweils erneut die funktionale Analyse durchgeführt wird, differenziert. Auf den unteren Ebenen können einzelne Systemleistungen durchaus für mehrere funktionale Gesichtspunkte bedeutsam sein (Doppel- und Mehrfachfunktionen). Dabei kann es vorkommen, daß ein funktionaler Aspekt eines konkreten gesellschaftlichen Tatbestandes für einen anderen Problembezug Dysfunktionalität bedeutet. Prinzipiell darf nicht vergessen werden, daß die funktionalistische Theorie nicht als Erklärungsmodell hypostasiert werden darf, sondern nur als heuristisches Prinzip dienen kann.

Unsere funktionale Fragestellung geht darauf hinaus, die Funktion von Planung zu ermitteln, indem, nach der Feststellung der allgemeinen Bezugsprobleme, Planung als eine von mehreren äquivalenten Kombinationen von Lösungsmöglichkeiten begriffen wird.

Das Problem der Verifikation funktionalistischer Aussagen, das sich durch die Möglichkeiten konjunktiver und disjunktiver Äquivalenz ergibt,<sup>7</sup> kann dabei hier vernachlässigt werden, da es um eine allgemeine theoretische Bestimmung des Planungsphänomens geht.

Soziale Systeme werden bei Luhmann als Handlungszusammenhänge verstanden, die durch sinnhaftes Handeln entstehen. Solche Handlungssysteme bilden als Subsysteme die Bestandteile des sozialen Gesamtsystems. Soziale Systeme konstituieren sich durch Interaktionen verschiedener Handlungssubjekte und werden durch spezifische Verhaltenserwartungen strukturiert. Luhmann setzt als Ausgangspunkt seiner metatheoretischen Entwicklung der Systemtheorie die

Weltkomplexität als Basisproblem und versteht die Bildung von Systemen als dessen Lösung. Ein System konstituiert sich nach Luhmann durch eine Innen-Außen-Differenz. Es vermittelt zwischen der äußersten Komplexität der Welt und der äußerst geringen Fähigkeit der Erlebnis- und Informationsverarbeitung des Individuums. In den Systemen entsteht durch die Selektion sinnhaften Handelns ein Bereich geringerer Komplexität, durch den die relativ invariante Innen-Außen-Differenz gewährleistet wird. Gesellschaft ist dann »das jeweils größte, in sich funktional differenzierte Sozialsystem, neben dem es nur noch Sozialsysteme gleichen Typs gibt«<sup>8</sup>.

Dem sozialen System stehen verschiedene Strategien zur Komplexitätsreduktion bzw. Steigerung der Eigenkomplexität zur Verfügung:

1. Durch Problemverschiebung wird es dem System möglich, das Problem der Weltkomplexität in Ersatzprobleme umzudefinieren: Das Bestandsproblem in der Zeitdimension, das Knappheitsproblem in der Sachdimension und in der sozialen Dimension das Dissensproblem. Im Hinblick auf die Lösung dieser Probleme zweiter Ordnung wird dann Gesellschaft strukturiert. So entwickelt das System bestimmte Eigenschaften, die systemstabilisierend wirken. Die Institutionalisierung von Verrechnungsmedien erlaubt eine Lösung des Knappheitsproblems und bildet die Grundlage einer spezifischen Verteilungsstruktur. Durch Kommunikationsstrategien werden Konfliktsituationen funktionalisiert und wird eine Lösung des Dissensproblems erreicht. Die Ersatzprobleme bilden selbst wieder Ausgangspunkte für weitere Problemverschiebungen und werden damit lösbarer. Allerdings können die Probleme nicht aus den abstrakteren logisch deduziert werden.

2. Durch Differenzierung von Struktur und Prozeß wird der Doppelaspekt von Selektivität angesprochen. Prozeß bezeichnet die Faktizität des selektiven Geschehens und damit die Notwendigkeit einer Grenzziehung, welche durch Systemstrukturen definiert wird. Da die Struktur bestimmt und unbestimmt zugleich sein muß, erhöht sich bei zunehmender Generalisierung der Verhaltenserwartungen der Bedarf an Selektionskraft von Prozessen. Eine Selektivitätsverstärkung ist für Luhmann in zwei Richtungen möglich: durch Anwendung der Prozesse auf sich selbst (Reflexivität) und durch generalisierte Medien der Kommunikation wie Geld, Macht, Liebe, Wahrheit. Die Struktur sozialer Systeme wird durch die Generalisierung von Verhaltenserwartungen bestimmt, die in zeitlicher, sachlicher und sozialer Beziehung stattfinden muß: Die generalisierten Verhaltenserwartungen müssen enttäuschungsfeste Dauergeltung haben, situationsunabhängig und institutionalisiert sein.

3. Die Eigenkomplexität eines Systems kann gesteigert werden durch die Differenzierung des Systems in Teile, die ebenfalls Systemcharak-

ter haben. Luhmann unterscheidet außerdem zwischen segmentierender und funktionaler Differenzierung, wobei er letzterer wegen ihrer größeren Leistungsfähigkeit den Vorzug gibt. Eine andere Strategie ist die der Umweltdifferenzierung, die eine bessere Reaktionsfähigkeit auf die Komplexität und Veränderlichkeit der Welt erlaubt.

4. Die Verschachtelung von Zweck- und Konditionalprogrammen ist eine weitere Möglichkeit der Reduktion von Komplexität für das System. Durch eine kausale Schematisierung der realen Umweltfakten wird es möglich, mittels Zwecksetzung die Komplexität der Handlungsalternativen und Folgen zu verringern, während Konditionalprogrammierung, bei der Entscheidungen nach dem Eintreten vorher festgelegter Ereignisse erfolgen, den vertikalen Kommunikationsfluß entlastet.<sup>9</sup>

Auf die verschiedenen Ansatzpunkte der Kritik am Luhmannschen Systemdenken, wie sie sich vor allem aus der Diskussion mit Habermas ergaben, soll hier nicht weiter eingegangen werden. Es geht hier nur um die Explikation einiger systemtheoretischer Begriffe, die, obwohl noch weiter zu variieren, die Grundlage des Deutungsmusters für eine funktionale Bestimmung des Phänomens Planung sind. Zu den Postulaten, die an den funktionalen Systembegriff gestellt werden, um ihn für die Erklärung von Planung tauglich zu machen, gehört die schon von Tjaden erhobene Forderung nach der »Historisierung« von Systemtheorie.<sup>10</sup> Planung als geschichtlich gewordenes und durch den Prozeß des sozioökonomischen Wandels bedingtes Phänomen kann nicht durch ein quasi-statisches Modell erklärt und losgelöst von der historischen Situation verstanden werden. Es käme also darauf an, das systemtheoretische Konzept als heuristisches Erklärungsmodell durch die dialektische Beziehung zu vervollständigen, die wir in den obigen Ausführungen zwischen der Entwicklung des Rationalitätsprinzips auf der Theorieebene und der Verwendung von Planung als Methode, die kapitalistische Entwicklung zu stabilisieren, auf der Ebene der Praxis festgestellt haben.<sup>11</sup>

### 2.1.2. Planung und Entscheidung

Zunächst einmal ist Planung als die Strukturierung von Handlungszukünften zu verstehen. Im Gegensatz zu anderen Methoden, künftiges Handeln schon gegenwärtig überschaubar zu machen, handelt es sich bei Planung um die bewußte Bezugnahme auf eine prognostizierte Situation unter Berücksichtigung intendierter Ziele und vorhandener Mittel. Planung ist zu unterscheiden von reinen Entscheidungsvorgängen, aber sie konstituiert sich auch nicht einfach – wie Gäfgen angibt<sup>12</sup> – durch das Hinzufügen der Implementationsphase zu den Phasen der Entscheidungsvorbereitung und der Entscheidung,

sondern ist als reflexiver Prozeß zu verstehen, gleichsam als das Entscheiden des Entscheidens. Planen besteht also im Vorstrukturieren des Entscheidungs- und Handlungsrahmens und umfaßt als komplexer Prozeß die Vorgänge der Zielfindung, Zielbewertung, der Programmierung und Informationsbeschaffung, allerdings in der Realität meist nicht nach dem linearen Phasenablaufsmodell geordnet, sondern als vielschichtiges Handlungssystem, das seinen dynamischen, prozessualen Charakter durch die Einbeziehung der Zeitdimension erhält. Der Planungsbegriff muß vorerst so offen wie möglich gehalten werden, um verschiedene historische Phänomene auf eine noch zu ermittelnde Planungsfunktion hin prüfen bzw. als Äquivalente von Planung ausweisen zu können.

Die anthropologische Notwendigkeit für Planung ergibt sich durch den Zwang, relativ gleiche Bedürfnisse unter unterschiedlichen Umweltbedingungen zu befriedigen. Planung so verstanden als rationale Vorsorge nimmt Frustrationssituationen vorweg und versucht Umwelteinflüsse, die der Bedürfnisbefriedigung ungünstig sind, zu verhindern oder zu neutralisieren. Dieser individualistische Grundgedanke aller Planung verliert an Bedeutung, wenn man Planen als Agieren in sozialen Handlungszusammenhängen begreift. Hier könnte in Anlehnung an die Lasswellsche Formel<sup>13</sup> die Forschungsfrage gestellt werden: Wer plant was für wen, in wessen Auftrag, mit welchen Mitteln, mit welcher Legitimation, mit welchen Folgen für die Betroffenen und für die Auftraggeber? Eine solche Problemstellung zeigt die enge Verflechtung des Begriffes der Herrschaft mit dem der Planung.

Soziale Systeme haben nach Luhmann die Funktion, die Komplexität der Welt zu reduzieren. So allgemein ausgesprochen und auf dieser Abstraktionsebene formuliert hat diese Aussage allerdings nur dann Sinn und wird nur dann nicht zur tautologischen Leerformel, wenn man sie weiter spezifiziert und auf den darunterliegenden Problemstufen weiterverfolgt. Wenn Komplexität bedeutet, »daß es stets mehr Möglichkeiten des Erlebens und Handelns gibt, als aktualisiert werden können«<sup>14</sup>, so besteht eine der Möglichkeiten, dieses Problem zu lösen, darin, die Entscheidung über das Wählen einer Handlungsmöglichkeit auf die Zukunft zu vertagen und doch gegenwärtig schon sicherzustellen. Dieser Prozeß des Entscheidens über das Entscheiden ermöglicht eine »sinnvolle Verkettung selektiver Prozesse«<sup>15</sup> und reduziert Komplexität dergestalt, daß er den Handlungsrahmen absteckt und Entscheidungen und Handlungen vorstrukturiert. Für Planung gilt, was Luhmann über soziale Prozesse sagt: »Prozeß und System sind verschiedene Aspekte von Selektivität. Der Prozeßbegriff bezeichnet die Faktizität des selektiven Geschehens und damit die Notwendigkeit einer Grenzziehung; der Systembegriff bezeichnet die notwendige Grenzziehung. Prozesse sind Systeme. Sie haben eine

Struktur. In dem Maße, wie ihnen die Konstitution sinnbildender Strukturen gelingt, gewinnen sie Spielraum für doppelte Selektivität. Dadurch können sie die dumpfe Notwendigkeit, daß gegenwärtig etwas geschieht, in Freiheit transformieren, sie gewinnen Zeit für die Freiheit sinnvoller Wahl.«<sup>16</sup>

Bei Planung handelt es sich also um eine spezifische reflexive Form von Entscheidung. Dem Entscheidungsbegriff kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu: Entscheidung bedeutet einen Einschnitt zwischen Zukunft und Vergangenheit. Im englischen Wort »decision« kommt diese Bedeutung noch zum Ausdruck. Jemand, der sich für eine bestimmte Handlung entscheidet, reduziert die Anzahl möglicher Zukünfte auf eine und schafft gleichzeitig eine Anzahl neuer möglicher Zukünfte, d. h. er erweitert und reduziert gleichzeitig seinen Handlungsrahmen.<sup>17</sup> Von Entscheidungshandeln kann im Gegensatz zu Handlungen, die nicht Folge eines Entscheidungsprozesses sind, nur gesprochen werden, wenn dem Handlungs-subjekt mehrere unterschiedliche und sich gegenseitig ausschließende Handlungsalternativen möglich erscheinen. Wenn die Handlungsfolgen dem Individuum absolut determiniert erscheinen und inhaltlich bekannt sind, und wenn es ferner in der Lage ist, sie gemäß einer Prioritätenskala eindeutig zu bewerten, so erfolgt die Entscheidung mechanisch. Man spricht dann von einer leeren Entscheidung.<sup>18</sup> Sinnlos ist auf der anderen Seite eine Entscheidung dann, wenn die Beziehung zwischen Handlung und Handlungsfolgen als absolut undeterminiert erscheint. Zwischen diesen beiden im übrigen äußerst seltenen Extremfällen von Entscheidung befindet sich das Spektrum realen Entscheidungsverhaltens. Entscheidung ist also Wahl zwischen Handlungsalternativen angesichts begrenzter Unsicherheit. Dieser Zufälligkeitsaspekt von Entscheidung<sup>19</sup> beleuchtet eine andere Seite des Entscheidungshandelns: Die Unsicherheit über das Eintreten von Handlungsfolgen wird erst durch die Ausführung der Handlung, durch das Testen der zugrunde gelegten Hypothese beseitigt. Der Vergleich der tatsächlich eingetretenen Handlungskonsequenz mit der erwarteten liefert dem Handlungssubjekt Information über die kausalen Beziehungen zwischen seiner Handlung und deren Folgen, strukturiert also für ihn die Umwelt und reduziert somit deren Komplexität und die Komplexität seiner möglichen Handlungszukünfte. Trial-and-error-Lernprozesse können so als reflexive Entscheidungssequenzen begriffen werden.

Entscheiden reduziert aber nicht die Weltkomplexität als solche, sondern es reduziert sie unter einem ganz bestimmten Aspekt. Das Handlungssubjekt bzw. das Handlungssystem befindet sich in einer spezifischen Entscheidungssituation,<sup>20</sup> d. h., es ist Handlungszwängen ausgesetzt, die die Umwelt vorstrukturieren und aus der Vielzahl

der Informationen über Umwelt einen ganz bestimmten Ausschnitt herausnehmen. In systemtheoretischer Terminologie lassen sich diese Handlungszwänge, durch die eine bestimmte Entscheidungssituation charakterisiert ist, als Systemprobleme begreifen.<sup>21</sup> Die Entscheidungsprobleme, die sich in sozialen Handlungssystemen stellen, zeichnen sich durch relativ hohe Komplexität aus. Insbesondere gesellschaftliche Planung sieht sich einer großen Zahl von Wahlalternativen, Wirkungsinterdependenzen und Zielinkompatibilitäten gegenüber. Komplexitätsreduktion wird zum zentralen theoretischen und praktischen Planungsproblem.

An gängigen Methoden zur Reduktion der Komplexität von Entscheidungssituationen stehen folgende Vorgehensweisen zur Verfügung:

- Die Strukturierung der Informationen über Umwelt durch Abstraktion, die zur Bildung einer Theorie führt. Allerdings bedürfen theoretische Aussagen und Ableitungen aus einem theoretischen Hypothesensystem einer operationalisierenden Konkretisierung, sollen sie in Entscheidungssituationen als Entscheidungshilfen dienen.
- Bewußtes Ausklammern spezifischer Umwelteinflüsse zur Erzeugung quasi-experimenteller Bedingungen. Dabei wird Entscheidungshandeln als experimentelles Vorgehen betrachtet.
- Abbildung des Problemzusammenhanges in einem Modell, dessen Variablen mathematischer Berechnung unterworfen werden können.
- Segmentierung des Problemzusammenhanges in Einzelprobleme.<sup>22</sup>

Die angeführten Vorgehensweisen zur Reduktion von Komplexität scheinen um so unangemessener zu sein, je größer die Komplexität wird, die es zu reduzieren gilt.

Für die Informationsphase des Planungsprozesses bedeutet Komplexitätsreduktion konkret, »daß man sich vereinfachende Vorstellungen von der Umwelt machen muß, um sich in ihr orientieren zu können.«<sup>23</sup>

Die Komplexität eines Entscheidungsfeldes, das den entscheidungsrelevanten Umweltausschnitt darstellt, läßt sich durch die Anzahl der darin möglichen Ereignisse definieren. Komplexitätsreduktion in der Informationsphase des Planungsprozesses<sup>24</sup> heißt also selektive Informationsaufnahme mit der Absicht, Umwelt systemintern zu strukturieren und ein Modell der Umwelt zu entwickeln, das geringere Komplexität aufweist als diese selbst. Bei Entscheidungs- und Planungsverhalten des einzelnen Handlungssubjekts ist die Selektionsmethode meist subjektiv begründet und wird durch individuelle Sozialisation weitgehend bestimmt. Bei komplexen Entscheidungs- und Planungssystemen kann und sollte versucht werden, die Infor-

mationsselektion möglichst bewußt abgeleitet und rational reflektiert vonstatten gehen zu lassen. Demokratische Offenheit der Informationsvorgänge bietet sich wegen des relativen Ausgleichs der Selektionskriterien an.

### 2.1.3. Allgemeine Planungsfunktionen

Will man die Funktion gesellschaftlicher Planung genauer bestimmen, als es die allgemeinste Aussage, nämlich die der Reduktion von Weltkomplexität, zuläßt, so muß man eine Problemlösungsstufe tiefer gehen und das Abstraktionsniveau senken. Das Problem der Weltkomplexität formuliert sich dann in drei Unterprobleme um.<sup>25</sup> In der Zeitdimension ergibt sich durch Problemverschiebung das Bestandsproblem, in der Sachdimension das Knappheitsproblem und in der Sozialdimension das Dissensproblem. Es wird nun möglich, Planung als Problemlösungsversuch in den verschiedenen Dimensionen zu begreifen, ihnen analytisch verschiedene Planungsfunktionen zuzuordnen.

*Planung als Lösung des Bestandsproblems:* Soziale Systeme sind in ihrem Bestand bedroht, bauen sie nicht gewisse Mechanismen ein, die eine gewisse Stabilität ihrer Innen-Außen-Beziehungen, ihrer Grenzen gewährleisten. Planung kann als solcher Mechanismus verstanden werden, der die Dauerhaftigkeit von Handlungssystemen im Zeitverlauf garantiert. Durch Planung als Entscheiden über Entscheiden wird sichergestellt, daß Handeln in sozialen Systemen, aber auch individuelles Handeln kontinuierlich verläuft und daß nicht in jeder Entscheidungssituation erneut über den gesamten Handlungsrahmen entschieden werden muß. Diese Entscheidungsentlastung verhindert Willkürlichkeit und Beliebigkeit der Einzelhandlung bzw. des Handelns in sozialen Systemen, die sonst wegen Informationsüberlastung unweigerlich die Folge wären.

Allerdings ist das Bestandsproblem noch zu unbestimmt, um Aussagen über die Funktion von Planung hinsichtlich seiner Lösung zuzulassen. Soziale Systeme können das Bestandsproblem durch Problemverschiebung dergestalt spezifizieren, daß sie die Erhaltung konkreter Systemeigenschaften oder bestimmter Umweltwirkungen als Zwecke setzen, von deren Erreichung der Bestand des Systems abhängt. Diese Zwecksetzung erfolgt auf Grund von systemrelevanten Werten. Planung kann als die rationale Umsetzung dieser Werte bzw. Zwecke über Zielbestimmung und Mittelwahl auf soziales Handeln begriffen werden, wobei Strukturadäquanz zwischen den Ausgangswerten und der normativen Verhaltensprogrammierung an-

gestrebt wird. Planungstheorie hätte also diese Funktion der Planung als ihren Programmierungsaspekt zu begreifen.

*Planung als Lösung des Knappheitsproblems:* In der Sachdimension kann man Planung als eine unter anderen Lösungen des Knappheitsproblems begreifen. Die Verteilung knapper Güter, wobei es sich um Rohstoffe, Waren, kurz wirtschaftliche Güter, aber auch um Knappheit an Zeit, Machtmitteln, an Konsens handeln kann, ist ein Problem, das mit steigender Systemkomplexität größer wird. Seine Lösung setzt Verrechnungsmedien voraus, die selbst nicht knapp sind, sondern prinzipiell unendlich zur Verfügung stehen und die die Kalkulation und Vergleichbarkeit von knappen Ressourcen ermöglichen. Auf der Grundlage der Institutionalisation dieser abstrakten Medien bedarf es allerdings noch einer Spezifizierung des Knappheitsproblems, welche durch den reflexiven Prozeß des Planens erfolgt.<sup>26</sup> Der theoretische Aspekt dieser Planungsfunktion kann als die ökonomische Seite von Planung aufgefaßt werden. Alle Planungskonzepte versuchen knappe Mittel optimal einzusetzen, wobei das Spektrum von strenger Zweck-Mittel-Zuordnung bis zu den »offenen« Systemstrategien regelungstheoretischer Art reicht.

*Planung als Lösung des Dissensproblems:* Für die Bestandserhaltung von Systemen ist relativer Konsens der einzelnen Handlungssubjekte von großer Bedeutung. Das Problem der Weltkomplexität wird in der Sozialdimension auf das Dissensproblem reduziert, d. h. für das System ist nur das problematisch, was von den systemkonformen bzw. systemneutralen Meinungen abweicht. Es handelt sich dabei sowohl um die Sicherung von Massenloyalität als auch um die Beschaffung von spezifischem Konsens. Für staatliche Planung hat diese Planungsfunktion, die als der Legitimationsaspekt von Planung bezeichnet werden kann, besondere Bedeutung. Neben der Aufrechterhaltung und Steuerung von Produktion und Reproduktion durch Programmkoordinierung und Ressourcenallokation – beide Aspekte können als instrumentelle Planungsfunktionen zusammengefaßt werden – dient staatliche Planung in zunehmendem Maße der Legitimation des Systems selbst und des Staates als dem Verwalter der allgemeinen Interessen. Zu dieser allgemeinen Legitimation des politisch-administrativen Systems ergibt sich als weitere Planungsaufgabe die Legitimations- und Konsensbeschaffung für konkrete Planungsentscheidungen und Ziele. Die Verwissenschaftlichung von Planungsprozessen ist u. a. als Antwort auf die Legitimationsdefizite, die durch den Funktionszuwachs staatlichen Handelns entstanden,<sup>27</sup> zu begreifen. Daß dieser Appell an das Vernunftdenken, der in extremen Fällen als technokratische Rationalitätsideologie reinen Rechtfertigungscharakter hat und in materiale gesellschaftliche Irrationalität um-



schlägt, wenn die Bestimmung gesellschaftlicher Ziele aus dem Rationalisierungsprozeß ausgeklammert wird, häufig nicht mehr ausreicht, Konsens über Planentscheidungen zu sichern, zeigt sich in den Bemühungen, Partizipationsmodelle für Planungsbetroffene anzubieten, die allerdings meist nur Ventilcharakter haben.<sup>28</sup>

*Schema I: Allgemeine Planungsfunktionen*

Systemprobleme	Planungsfunktionen	Theorieaspekt
Bestandsproblem (Zeitdimension)	Bestandserhaltung durch Zwecksetzung und Verhaltens- programmierung	Programmierungs- aspekt
Knappheitsproblem (Sachdimension)	Allokation und Verteilung knapper gesellschaft- licher Ressourcen	Ökonomischer Aspekt
Dissensproblem (Sozialdimension)	Beschaffung von spezifischem und unspezifischem Konsens	Legitimationsaspekt

Betont werden soll der analytische Charakter der angedeuteten Planungsfunktionen. Zweckprogrammierung und Mittelallokation lassen sich weder auf organisatorischer noch auf prozessualer Ebene voneinander trennen. Auch die allgemeine Legitimation staatlicher Planung wird am besten durch die effiziente Erfüllung der instrumentellen Planungsaufgaben erzielt. Allenfalls die (wissenschaftliche) Legitimation materialer Planungsinhalte erfolgt zum Teil in organisatorisch ausdifferenzierter Form.

#### 2.1.4. Funktionale Äquivalente für Planung

Im folgenden wird die Frage nach den funktionalen Äquivalenten für Planung behandelt. Dabei werden in den einzelnen Problemdimensionen soziale Phänomene angeführt, die die gleichen Funktionen wie Planung erfüllen bzw. die beim Fehlen von Planung die Lösung der allgemeinen Bezugsprobleme erfüllen könnten.

Für das Bestandsproblem in der Zeitdimension hat Planung, wie wir feststellten, die Funktion, Dauerhaftigkeit von Handlungssystemen durch Zwecksetzung und Verhaltensprogrammierung zu ermöglichen. Das funktionale Äquivalent zu Planung hinsichtlich dieses Problems ist die während des Sozialisationsprozesses angeeignete internalisierte Verhaltenssteuerung durch soziokulturelle Werte und Normen. Diese zeitliche Stabilisierung von Verhaltenserwartungen durch die Insti-

tutionalisierung von Rollennormen ist zweifellos eine notwendige Voraussetzung von Gesellschaft und insofern nur bedingt ersetzbar durch gesellschaftliche Planung und Steuerung. In gewisser Weise läßt sich eine Verschränkung zwischen Wert- und Normensystem und gesellschaftlicher Planung feststellen, was die verstärkte rationale Verfügbarkeit über gesellschaftliche Werte und Normen vor allem hinsichtlich ihrer Vermittlung durch das Bildungssystem angeht.

Bezüglich des Problems der Allokation knapper Ressourcen ist das dominante funktionale Äquivalent für Planung zweifellos der Marktmechanismus. Spätkapitalistische Gesellschaften und manche sozialistische Übergangsgesellschaften zeichnen sich dadurch aus, daß sie verschiedene Kombinationen der beiden konträren Problemlösungsstrategien praktizieren.

Während in sozialistischen Gesellschaften nur in Teilbereichen auf den Marktmechanismus zurückgegriffen wird, läßt sich in spätkapitalistischen Gesellschaften noch die Dominanz des Marktes konstatieren. Die sozialwissenschaftliche Diskussion über die Rolle des Staates in diesen Ländern bewegt sich um die Frage, inwiefern staatliche Planung tendenziell das Marktprinzip außer Kraft setzt und damit auch andere grundlegende Strukturbedingungen des Kapitalismus verändert. Natürlich gilt die funktionale Äquivalenz des Marktes nur für Gesellschaften, die sich jenseits der Subsistenzwirtschaft befinden. In marktlosen »vorhochkulturellen« Gesellschaften findet Vorratsplanung mit begrenztem Zeithorizont statt.

Planen als ein Prozeß, der sich durch Rationalitätsideologie und »Sachzwänge« selbst legitimiert, ist ein relativ neues gesellschaftliches Phänomen. Ursprünglich wurde das Dissensproblem durch die kulturelle Überlieferung gelöst, die gesellschaftliche Strukturen durch übergreifende Deutungsmuster legitimierte. Seit der Entstehung des bürgerlichen Staates und einer entpolitisierten und damit legitimationsdruckfreien Produktion bedurfte der Staat meist Ideologien, um die politische Herrschaftsform zu legitimieren. Das Erziehungswesen als Einkommenschancen legitimierende und schichtspezifisch verteilende Institution kam mehr und mehr hinzu, um Schichtstrukturen und darin implizierte Herrschaftsformen zu reproduzieren und abzusichern. Die dysfunktionalen Aspekte des Bildungswesens hinsichtlich seiner Legitimationsfunktion und der zunehmende Umfang der Staatsinterventionen führten zu einem steigenden Legitimationsbedarf des Systems, der weder durch die selbstlegitimierende Kraft administrativer Verfahren noch durch die parlamentarische Demokratie gänzlich gedeckt wird. Bürgerinitiativen und andere Partizipationsmodelle zur Legitimation planerischer Entscheidungen entstanden aus einem verstärkten Kontingenzbewußtsein und wurden von der Verwaltung mehr oder weniger bereitwillig als »Legitimationsnachschub« akzeptiert, wenn die wissenschaftliche Selbstlegiti-

mation der Planung nicht ausreichte. Sowohl hinsichtlich der Sicherung von Massenloyalität als auch der Beschaffung von spezifischem Konsens lassen sich also eine ganze Reihe funktional vergleichbarer Alternativen verzeichnen, die nach opportunistischen Gesichtspunkten eingesetzt werden und sich gegenseitig ergänzen können. Charakteristisch für gesellschaftliche Planung ist, daß sie zugleich einen Legitimationsbedarf erzeugt und zu befriedigen bemüht ist.

Wesentlich für Planung ist ein rechtzeitiges Erkennen der Entscheidungssituation. Wird diese zu spät erkannt oder wird aus anderen Gründen langfristige Planung verunmöglicht, so ist das Handlungssystem meist auf solche Handlungsalternativen angewiesen, deren Ausführung relativ wenig Zeit beansprucht. Infolgedessen besteht die operationale Alternative für langfristige Planung oft in bloßem Reagieren auf Entscheidungszwänge. Der Nachteil dieser improvisierten Maßnahmen besteht darin, daß sie eine Fülle von Folgeproblemen nach sich ziehen können, die in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht beachtet werden konnten und die weiteres Improvisieren erforderlich machen.

Allerdings sind diese Aussagen über die Nachteile improvisierten spontanen Handelns insofern einzuschränken, als es durchaus Entscheidungssituationen geben kann, die nach Maßgabe genereller Entscheidungsregeln spontanem Handeln sinnvollerweise überlassen bleiben sollten, wenn die Informationen, die für langfristige Planung notwendig wären, entweder zu spärlich vorhanden sind oder wenn abgesehen werden kann, daß sie zu kurzfristig vor der endgültigen Entscheidungsfällung eintreffen werden und dadurch nicht mehr adäquat verarbeitet werden können.<sup>29</sup>

### 2.1.5. Aktuelle Bedeutung von Planung

Planung, die früher implizit und nicht ausdifferenziert in vielen gesellschaftlichen Bereichen stattfand, wird ab einer gewissen Stufe gesellschaftlicher Differenzierung als Systemfunktion begriffen. Von da an ist es nicht mehr weit, Planungssysteme als gesellschaftliche Subsysteme zu institutionalisieren. Umfassende Planung wird in der spätkapitalistischen Industriegesellschaft notwendig, weil ihre funktionalen Äquivalente für die steigende Komplexität der Systemprobleme unzureichend werden und die Undurchschaubarkeit der kausalen Verknüpfungen, die Unberechenbarkeit von Folgeproblemen und deren krisenartige Zuspitzung — Phänomene, die durch technologischen Fortschritt bei gleichzeitigem »Hinterherhinken« der Organisationsbedingungen des Kapitals entstehen — die Grenzen subjektiver Rationalität von Einzelhandlungen aufzeigen. Analog zu den oben angeführten Problemdimensionen kann man ab einer

gewissen Stufe erreichter Systemkomplexität eine Verschärfung der Dissensproblematik (Studentenunruhen, Bürgerinitiativen), der Knappheits- bzw. Verteilungsproblematik (Arbeitskämpfe, »öffentliche Armut versus individueller Wohlstand«) und der Bestandsproblematik (Hinterfragung von Normen und Werten) feststellen.

Unter diesen Bedingungen kommt umfassender Gesellschaftsplanung steigende Relevanz zu. Planung hat in dieser neuen Bedeutung folgende aktuelle Funktionen:

Durch Institutionalisierung von Planungsorganisationen bzw. durch Ausstattung vorhandener Planungsinstitutionen mit neuen weitergreifenden Kompetenzen und Vollmachten einerseits und durch die Ausdifferenzierung von Planungsrollen und -abteilungen in den einzelnen Planungsorganisationen andererseits werden die Ausgangsbedingungen für eine Reduzierung der steigenden Systemkomplexität durch umfassende Planung geschaffen. Planung bekommt in diesem neuen Sinne die Funktion, Zielkollisionen, die durch mangelnde Koordination einzelner planender Subsysteme und individueller Handlungssubjekte entstehen, zu entschärfen und zum Kompromiß zu bringen. Mit anderen Worten: Planung hat die Funktion, die Insuffizienz des Marktmechanismus zu überwinden und dort an seine Stelle als gesellschaftliches Organisationsprinzip zu treten, wo der Marktmechanismus nicht mehr die optimale Allokation sozioökonomischer Ressourcen bewirkt. Diese partielle Ersetzung des Prinzips der Marktrationalität durch das der Planrationalität findet ihre wissenschaftliche Entsprechung in der Erweiterung der Planungsreflexivität durch Planungstheorie und Planungswissenschaft.

Nach dem »Planungsboom«, der nach der Rezession 1966/67 einsetzt, beginnt Planung nicht nur an Umfang zuzunehmen, sondern gleichzeitig eine neue Qualität zu bekommen. Sie wird in Form von Planungskonzepten, von »Plänen« und anderer Software zur Ware. Als Entwicklungsplanung und als ein Gegenstand des Technologietransfers wird sie zum Objekt des ungleichen Tauschs zwischen den Industrieländern und der Dritten Welt. Gleichzeitig wird Planung zum Gegenstand von Planung. Die verwirrende Vielzahl der Entscheidungs- und Planungskonzepte, der Prognosemethoden und Steuerekalküle macht eine Aufarbeitung und systematische Strukturierung normativer Planungstheorien und praktischer Planungsmethoden für Betriebe und öffentliche Verwaltung erforderlich.<sup>30</sup>

Robert Lemmen weist darauf hin, daß die Autorität von Planung um so größer ist, »je fortgeschrittener, komplexer und kostspieliger das Verfahren ist«.<sup>31</sup> Das Planungsverfahren erhält zunehmende Bedeutung für die Selbstlegitimation von Planung. »Das Verfahren wird so als wesentliches Element der Dienstleistung »Rationale Planung« angeboten, vermarktet und unter Konkurrenzdruck verfeinert, verpackt und, wenn sich die Dinge zu sehr ähneln, differenziert.«<sup>32</sup>

Der im Grunde paradoxe Sachverhalt, daß Planung unter dem Aspekt der Selbstlegitimation teilweise dem entgegengesetzten Prinzip, nämlich dem Markt unterworfen ist, mag als Indiz für das gegenwärtige Überwiegen der Marktzwänge dienen. Die Legitimationsfunktion von Planung ist auf jeden Fall kaum zu überschätzen. Allerdings zeigt sich häufig, daß die Legitimation durch Verfahren nicht ausreicht. Die Beteiligung von Bürgerinitiativen und andere Partizipationsmodelle mehr oder weniger pseudodemokratischen Charakters müssen zusätzlich Planung legitimieren, wo PPBS-Verfahren,<sup>33</sup> Kosten-Nutzen-Analysen<sup>34</sup> und ähnliche Techniken nicht ausreichen. Teilweise wird, wie schon erwähnt, auch auf den Marktmechanismus rekuriert, wo der Output öffentlicher Dienste mangelhaft ist und die Gefahr einer Legitimationskrise heraufbeschworen wird. Mit der privatwirtschaftlichen Herstellung der »Ware« Planung beschäftigen sich in den USA, aber auch in zunehmendem Maße in der BRD private Planungsbüros wie Unternehmensberaterfirmen, die Software-Abteilungen der großen Raumfahrt- oder Elektronikindustrien und eine Anzahl von Universitätsinstituten.

Die prognostischen Elemente von Planung, die Veröffentlichung von Prognosen und Trendextrapolationen im Rahmen der Futurologie erwecken durch ihr bloßes Vorhandensein den Anschein der Zukunftsorientiertheit. »Die meisten Gesellschaftsprognosen, sofern sie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, das heißt, nicht nur zur internen Information der staatsmonopolistischen Führungsgremien dienen, verfolgen daher zugleich auch immer – gelegentlich sogar vordringlich – das Ziel, die Bevölkerung bzw. bestimmte Klassen, Gruppen und Schichten kurzfristig auf bestimmte Aktionen oder auf deren Unterlassung zu orientieren...«<sup>35</sup> Planung hat den Nimbus der Modernität, Rationalität und Zukunftsbezogenheit. Insofern ist die Tatsache, daß geplant wird, schon ausreichend, um dem Entscheidungsträger ebenfalls dieses Image zu vermitteln. Die Argumentation mit »Sachzwängen« ist in diesem Zusammenhang zu sehen: Dezisionistisch zustande gekommene oder schon institutionalisierte Vorentscheidungen werden mit technokratisch-wissenschaftlicher Argumentation verbrämt, die für die meisten Planungsbetroffenen schwer zu durchschauen ist und als bedingt durch unbeeinflussbare Faktoren der Systemumwelt ausgegeben wird. Die Möglichkeit, kontingente Gegebenheiten als Sachzwänge zu verschleiern, bemißt sich allerdings nach der Aufgeklärtheit des Publikums. Sie läßt sich nur bis zu einer gewissen Grenze aufrechterhalten, die durch das kritische Potential der Öffentlichkeit bestimmt wird. In dieser Hinsicht ist »offene Planung« ambivalent und hinsichtlich ihrer Aufklärungsfunktion für die Verwaltung ein Risikofaktor.

Die Relevanz des Herrschaftsbegriffs für eine soziologische Deutung von Planung wurde schon angedeutet. Die Notwendigkeit, in Hand-

lungssystemen Konsens über den Plan herzustellen, macht die Lösung des Dissensproblems erforderlich. Dabei stellt sich die Frage, ob Planung zur Legitimation von Herrschaft beitragen könne oder ob Herrschaft die Voraussetzung von Planung sei.<sup>36</sup> Diese Frage ist so alternativ gestellt falsch. Eine differenzierte Antwort darauf macht darüber hinaus ein Eingehen auf die verschiedenen Planungsmethoden unumgänglich. Für den Bereich der Zweck-Mittel-Modelle der Planung muß wohl die Existenz von legitimierter Herrschaft vorausgesetzt werden. Bei Planung nach dem systemtheoretischen Modell wird zu untersuchen sein, ob und wie Partizipation der in das Planungssystem integrierten Handlungssubjekte Voraussetzung dieses Ansatzes ist und wie das Planungssystem mit Herrschaft außerhalb der Systemgrenzen zu rechnen hat. Grundsätzlich ist dem Resümee Ellweins zuzustimmen, der konstatiert: »Unbestreitbar ist Planung in diesem Sinne, auf Grund der in ihr zusammengefaßten modernen Möglichkeiten, doch eine neue Form der Herrschaftsausübung.«<sup>37</sup> Grundlage für diese Form der Herrschaftsausübung ist die Norm der Zweckrationalität, mittels derer Konsens über Planungsentscheidungen erzielt werden kann.

#### 2.1.6. Systemprobleme als Krisentendenzen

Auf der nunmehr erreichten Abstraktionsstufe läßt sich eine Parallelität von Problemdimensionen des systemtheoretischen Ansatzes und der konkreteren Klassifikation von Krisentendenzen im Spätkapitalismus, wie sie von Vertretern der neueren Krisentheorie vorgenommen wurde,<sup>38</sup> feststellen. Ich beziehe mich hier auf Habermas' Unterscheidung von Krisentendenzen, wobei ich allerdings dessen letzten Krisentypus, nämlich den der Motivationskrise, die durch mangelnden Motivations-Output von seiten des sozio-kulturellen Systems hervorgerufen wird, außer acht lasse, da diese in demokratischen Systemen bislang weitgehend unbeeinflußbar durch öffentliche Planung ist.

Nach Habermas stellt sich die ökonomische Krisentendenz im Spätkapitalismus in Form einer Output-Krise des ökonomischen Systems dar, durch die »die systemkonforme Verteilung von Werten durch den Krisenzyklus immer wieder in Frage gestellt«<sup>39</sup> wird. Ökonomische Krisen folgen Gesetzmäßigkeiten des kapitalistischen Systems (tendenzieller Fall der Profitrate). Durch marktsubstituierende Eingriffe, die auf Schwächen des Marktes reagieren, und durch kompensierende Maßnahmen des Staates, die in der Absicht erfolgen, dysfunktionalen Folgen des Akkumulationsprozesses zu begegnen, wird die Erscheinungsform ökonomischer Krisen im Spätkapitalismus verändert. Sie treten als Dauerkrisen (Stagflation, Krise der Staatsfinan-

zen) auf und verlagern sich gleichzeitig, weil »die Selbstregulierung des Verwertungsprozesses nun auch über legitime Macht als Steuerungsmedium läuft«<sup>40</sup>, ins politische und sozio-kulturelle System hinein. Für Habermas bleibt die ökonomische Krise für das kapitalistische System vom genetischen Aspekt her gesehen primär. »Es entsteht ein Bündel von Krisentendenzen, die unter genetischem Gesichtspunkt eine Hierarchie von unten nach oben verschobener Krisenphänomene darstellen, die sich aber unter dem Gesichtspunkt des staatlichen Krisenmanagements dadurch auszeichnen, daß sie sich innerhalb bestimmter Grenzen wechselseitig substituieren lassen.«<sup>41</sup>

Auch innerhalb unseres Argumentationszusammenhanges scheint es einsichtig zu sein, daß ökonomische Krisen als primäre Krisen innerhalb des kapitalistischen Systems anzusehen sind, da sie in der Folge von strukturellen Kontingenzbeschränkungen auftreten, wie sie die grundgesetzlich verankerte Freiheit des Privateigentums, aber auch Investitionsfreiheit und Marktfreiheit darstellen.

In unserem thesenartig angedeuteten Kontext würde das bedeuten, daß sich grundlegende Kontingenzbeschränkungen, wie wir sie als formales Kriterium für Defizite an substantieller Rationalität begründet hatten, in Form von Krisen äußern, mit denen sich staatliche Planung konfrontiert sieht. Zweifellos stellt die Institution des Privateigentums – ohne daß hier eine außerformale Bewertung vorgenommen werden soll – die dominante Beschränkung für Disponibilität und Planbarkeit innerhalb des kapitalistischen Systems dar.

Daß ökonomische Krisen in unsere Problemdimension der Knappheit an gesellschaftlichen Ressourcen einzuordnen sind, ist augenfällig. Indem staatliche Planung dieses Systemproblem durch marktsubstituierende und -kompensierende Eingriffe zu lösen versucht, verschiebt sich die ökonomische Krise ins politische System. Durch den ökonomischen Staatsinterventionismus fällt ein Teil der Steuerungsfunktionen des Marktes dem Staat zu, wodurch dieser vor enorme Planungsprobleme gestellt wird, die wissenschaftlich und administrativ zu bewältigen wegen zu kurzfristiger Vorbereitung und der Komplexität des Problemfeldes äußerst schwierig erscheint. Daraus ergibt sich die Rationalitätskrise. Sie besteht darin, daß es dem staatlichen Planungssystem nicht gelingt, »die Steuerungsimperative, die es vom Wirtschaftssystem erhält, kompatibel zu machen und zu erfüllen«.<sup>42</sup>

In diesem Zusammenhang der Abbildung der ökonomischen Krisenlogik im politischen Steuerungszentrum ist die These Offes<sup>43</sup> zu erwähnen, welche besagt, daß durch die immanente Logik der sich ausweitenden Staatsfunktionen der Staat und damit die staatliche Planung immer mehr systemfremde, d. h. nicht mit der kapitalistischen Marktwirtschaft konforme Systembestandteile zuzulassen genötigt sei. Ohne auf diese weitere Parallelität näher einzugehen, möge hier

nur auf die Ähnlichkeit von Offes Behauptung und der oben aufgestellten These der tendenziellen Ausweitung praktischer Kontingenz hingewiesen werden.

Habermas' Rationalitätskrise, die sich in einer Gefährdung der Systemintegration äußert, läuft m. E. parallel zum Bestandsproblem in der Zeitdimension. Bringt das politische System keinen hinreichenden Output an Steuerungsleistungen für das ökonomische System hervor, so hat diese Insuffizienz des Staatsapparates langfristig Legitimationsentzug zur Folge.

Habermas bezweifelt die These, daß die Anarchie der Warenproduktion sich notwendigerweise auch nach der Verlagerung ins politische System krisenartig äußern müsse.<sup>44</sup> Zum einen gibt es für ihn keine erkennbare Toleranzschwelle, nach deren Überschreitung Rationalitätsdefizite zu manifesten Krisen würden. Zum anderen besteht »keine logisch zwingende Unvereinbarkeit zwischen den Interessen an gesamtkapitalistischer Planung und Investitionsfreiheit, Planungsbedarf und Interventionsverzicht, Verselbständigung des Staatsapparates und Abhängigkeit von Einzelinteressen«<sup>45</sup>. Allenfalls ist Habermas mit der Kritik an staatlicher Planung einig, die auf die Problematik der Berücksichtigung von Folgeproblemen<sup>46</sup> und Komplexität<sup>47</sup> abzielt.

Schließlich nimmt Habermas die obige Vermutung Offes auf,<sup>48</sup> die eine Behinderung des Einsatzes von Planungsinstrumenten durch die systemnotwendige Erzeugung systemfremder Elemente, wie die politische Qualität von Unternehmerentscheidungen, die »Politisierung bestimmter Berufsrichtungen und die marktferne Sozialisierung der Nicht-Einkommensbezieher«<sup>49</sup> beinhaltet.

Unter der bestandserhaltenden Funktion von Planung in der Zeitdimension verstanden wir Planung als einen Mechanismus, der die Dauerhaftigkeit von Handlungssystemen im Zeitverlauf dadurch garantiert, daß durch reflexives Entscheiden Programmierung sozialen Handelns und damit Entscheidungsentlastung erreicht wird. Diese Funktion von Planung wird aber nur dann zureichend erfüllt, wenn es der Planungsinstanz gelingt, die zur Vorentscheidung stehenden Probleme kompatibel zu machen und überhaupt mit Planungsmethoden und -instrumenten zur Gänze zu erfassen und zu bearbeiten. Gelingt dies nicht oder nur unzureichend, so können diese planerischen Rationalitätsdefizite krisenartig erlebt werden und entweder direkt oder durch Legitimationsentzug bestandsgefährdende Auswirkungen haben.

Legitimationskrisen äußern sich nach Habermas in mangelnder Absicherung administrativen Entscheidungshandelns durch Massenloyalität. Einerseits steht das administrative System unter einem selbst erzeugten Legitimationszwang, andererseits liefern die überkommenen normativen Strukturen nicht mehr genügend ideologische Res-



sources, die der Legitimierung von Planungsentscheidungen dienen könnten. Habermas sieht nun eine Krisentendenz im Spätkapitalismus dadurch begründet, daß er eine überproportionale Steigerung des Legitimationsbedarfes annimmt, die dadurch zustande kommt, daß immer mehr kulturelle Bereiche in den Zuständigkeitsradius planerischer Aktivitäten fallen. Die notwendige Stabilisierung dieser einer quasi naturwüchsigen Ordnung entrissenen Geltungsansprüche kann nach Habermas sich nur in einer diskursiv erfolgenden Repolititisierung der latent gehaltenen Klassenstrukturen vollziehen, es sei denn – und das ist die reale Alternative des Staates im Spätkapitalismus –, es gelänge, die immer knapper werdende Ressource »Sinn« durch die Ressource »Wert« in Form von materiellen Entschädigungen zu ersetzen. »Eine Legitimationskrise entsteht, sobald die Ansprüche auf systemkonforme Entschädigungen schneller steigen als die disponible Wertmasse oder wenn Erwartungen entstehen, die mit systemkonformen Entschädigungen nicht befriedigt werden können.«<sup>50</sup>

In unserer Terminologie ausgedrückt liegt die Ursache einer Legitimationskrisentendenz in einem durch steigende theoretische und praktische Kontingenz hervorgerufenen Legitimationsbedarf, den öffentliche Planung befriedigen muß, will sie das für staatliche Steuerung notwendige Konsensniveau aufrechterhalten. Habermas spricht also mit seinem Typus der Legitimationskrise das oben erwähnte Dissensproblem in der Sozialdimension an, das sich für staatliche Planung vor allem im Problem der Sicherung von Massenloyalität stellt. Kann öffentliche Planung unter den Bedingungen einer entpolitisierten Öffentlichkeit diese Funktion noch kraft der selbstlegitimierenden Eigenschaft von Planungsprozessen unter Hinweis auf Sachzwänge und mittels einer Ideologie technokratischer Rationalität erfüllen, so muß sie notwendigerweise bei steigendem Kontingenzbewußtsein in Legitimationsnöte kommen.

## 2.2. Planungstheorie

### 2.2.1. Notwendigkeit und Problematik der Planungstheorie

Der Begriff »Planung ist ein gegenwärtig ins allgemeine Bewußtsein aufsteigender Schlüsselbegriff unserer Zukunft«<sup>51</sup>; er beginnt zum Schlagwort zu werden. Schelsky<sup>52</sup> hat auf die Gefahren hingewiesen, die in einer zu leichtfertigen, vorwissenschaftlichen Abstraktion des Terminus »Planung« liegen. Die Tatsache, daß Planungsansätze in fast allen gesellschaftlichen Bereichen – von der Bildungsplanung bis zur Bauplanung – zu vermerken sind, ist die Grundlage für eine vorschnelle Subsumierung dieser Phänomene unter denselben Begriff,

ohne daß die äußerst unterschiedlichen handlungstheoretischen Denkmodelle, die als Grundlage der einzelnen Planungsansätze dienen, mitbedacht werden.

Zweifellos handelt es sich um höchst verschiedenartige Phänomene, die es erst durch eine allgemeine Planungstheorie zu untersuchen und auf einen Nenner zu bringen gilt. Eine so geartete Planungstheorie sollte auf soziologischer Basis stehen, da Planen als gesellschaftliches Handeln zu begreifen als der einzige Weg erscheint, der es ermöglicht, sowohl alle Erscheinungen von Planung zu erfassen und interdisziplinärer Bearbeitung zugänglich zu machen als auch die Abstraktionsstufe zu erreichen, die notwendig ist, um Planungssysteme als gesellschaftlich ausdifferenzierte Subsysteme in den Rahmen einer allgemeinen Gesellschaftstheorie zu stellen.

Die Schwierigkeit von Planungstheorie stellt sich als das Problem dar, einerseits nicht einer technologischen Verengung im Hinblick auf Steuerungsmethoden und Planungskonzepte zu unterliegen, andererseits auch nicht in reine Ideologiekritik ohne Praxisbezug zu verfallen. Nur wenn sie die Komplexitätsreduktion moderner Gesellschaften, wie sie durch Planung und Steuerung erfolgt, theoretisch zu erfassen vermag, kann es ihr gelingen, analytische Kriterien für die Reflexion über Planung zur Verfügung zu stellen, die es ermöglichen, die Konzepte und Modelle gesellschaftlicher Rationalisierung selbst zu rationalisieren.

Dabei ist die Gefahr einer von den Praktikern oft beklagten Entfernung der Theorie von der Praxis zu vermeiden. Ihrer Meinung nach sind Planungstheoretiker insofern praxisfremd, als sie sich ein Bild von der konkreten Planungspraxis »allein durch Nachdenken«<sup>53</sup> machen, das dann als Grundlage ihrer Versuche dient, Planungsphänomene theoretisch zu fassen. So ist z. B. das Zweck-Mittel-Schema bei Max Weber als idealtypisches Deutungsmuster sozialen Handelns entwickelt worden. Wird das abstrakte Erklärungsprinzip nun zur normativen Grundlage konkreten Handelns gemacht, so liegt offensichtlich ein Mißverständnis vor, das auf dem Fehlschluß beruht, rein theoretische Begriffe empirisch zu interpretieren (»fallacy of misplaced concreteness«). Daß diese Umdeutung abstrakt-theoretischer Modelle in Handlungsanweisungen letztlich zum Scheitern in der Praxis verurteilt ist, wird besonders bei den Zweck-Mittel-Konzepten zu zeigen sein.

An Versuchen, die verschiedenen Einzeldisziplinen zugehörigen Ansätze, politische Entscheidung und Planung zu rationalisieren, innerhalb einer eigenen Wissenschaftsdisziplin zusammenzufassen, fehlte es nicht. Einer dieser Versuche war z. B. die Entwicklung der »policy sciences« ein Begriff, der zum erstenmal bei Harold D. Lasswell auftaucht<sup>54</sup> und der später vor allem von Y. Dror propagiert wurde.

Dror unterscheidet drei Arten von praktisch verwertbarem menschlichem Wissen: Wissen, das relevant für die Kontrolle der Umwelt ist, solches, das relevant für die Kontrolle der Gesellschaft und von Individuen ist, und Wissen, das die Kontrolle der obigen Kontrollen betrifft, die sog. »Metakontrolle«. Letzteres Wissen verzeichnet keinen Fortschritt, während die Möglichkeiten, Umwelt, Gesellschaft oder Individuen zu manipulieren, rapide anwachsen. Aus diesem grob skizzierten Tatbestand folgert Dror die Notwendigkeit der Entwicklung einer neuen Wissenschaft, der »policy sciences«<sup>55</sup>. Allerdings umfaßt das Gebiet der »policy sciences« keine Erklärungsansätze für die Entstehung planender Subsysteme in der spätkapitalistischen Gesellschaft und bleibt somit begrenzt.

Notwendig erscheint auch aus einem anderen Grund die Konzipierung und inhaltliche Bestimmung von Planungstheorie: Fast alle Disziplinen, die sich mit Planung beschäftigen, darunter an neueren Richtungen Gebiete wie Operations Research, Praxeologie, Organisationstheorie, Kybernetik, Informationstheorie, Spieltheorie, Futurologie, Entscheidungstheorie, Allgemeine Systemtheorie und an traditionellen Wissenschaften Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft, Soziologie, Psychologie und Politische Wissenschaft, benutzen den Terminus »Planungstheorie« in unterschiedlicher Bedeutung, was Methode, Gegenstandsbereich, Forschungsinteresse und Abstraktionsniveau angeht.

Problematisch wird die Konzipierung von Planungstheorie durch ihr Verhältnis zur Planungspraxis. Immer in der Gefahr, zu einer bloßen Abbildung oder Hilfswissenschaft der Praxis zu werden, darf sie es nicht verabsäumen, insofern praxisrelevant zu sein, als sie bestrebt sein muß, diese Praxis kritisch zu reflektieren und zu beeinflussen. Da Planung zu einem zentralen gesellschaftlichen Phänomen unserer Zeit geworden ist, das in Beziehung zu fast allen Sozialbereichen steht, kann Planungstheorie nur als interdisziplinäre Wissenschaft innerhalb der Sozialwissenschaften gedacht werden und muß doch angesichts der zu verarbeitenden Informationsmenge den Gegenstandsbereich begrenzt halten.

## 2.2.2. Kritik herkömmlicher Planungsbegriffe<sup>56</sup>

Die begriffliche Unbestimmtheit von »Planen« und »Planung« wurde schon angesprochen. Für die Vielzahl der teilweise widersprüchlichen, teilweise semantisch unbefriedigenden Planungsbegriffe seien einige Beispiele angeführt:

Stachowiak bezeichnet Planung als die »gedankliche Vorwegnahme künftigen Handelns«<sup>57</sup>.

Elliot kennzeichnet Planung als »the attempt to apply reason and foresight to ordering of human affairs«<sup>58</sup>. Für Kaiser ist »Planung ... der systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage allen verfügbaren Wissens«<sup>59</sup>.

Bendixen/Kemmler verstehen unter Planung den »politischen Entscheidungsprozeß zur Rationalisierung, Optimierung und Stabilisierung von Systemen«<sup>60</sup>.

Grochla kennzeichnet Planung als »gedankliche Vorwegnahme zukünftigen Handelns unter Beachtung des Rationalprinzips«<sup>61</sup>.

Durch derartige Vagheit und Unbestimmtheit zeichnen sich eine große Zahl von Definitionen aus. Hans Lenk hat eine ganze Reihe dieser unzureichenden Versuche, das Phänomen Planung terminologisch zu fassen, analysiert und aus wissenschaftstheoretischer Sicht vernichtend beurteilt.<sup>62</sup> Als exemplarisch für diese Insuffizienz der allgemeinen Planungsdiskussion im Hinblick auf begriffliche Klarheit führt Lenk die Arbeiten von Jensen an.<sup>63</sup> Jensen versucht einerseits den Begriff des Planens nicht mehr als zweistelligen Relationsausdruck, sondern als einstelliges Prädikat zu definieren, greift aber im Laufe seiner Erörterungen immer wieder auf die Subjekt-Objekt-Relation zurück. Lenk weist ihm zehn verschiedene nicht deckungsgleiche Explikationen des Begriffes Planung auf 14 Seiten nach.

Charakteristisch für alle diese Aussagen zum Planungsbegriff ist, daß sie keine empirisch gehaltvollen Sätze abgeben, sondern vielmehr nur eine grammatikalisch-semantiche Erläuterung des sprachlichen Gebrauchs der Wörter Planung und Planen darstellen. Lenk erwähnt unter Berufung auf Wittgenstein die antiessentialistischen Argumente gegen die Verwendung eines einheitlichen Planungsbegriffes für so unterschiedliche Phänomene der Realitätsebene. In der Tat trifft der Vorwurf des essentialistischen Begriffsrealismus wesentliche Züge neuerer planungstheoretischer Arbeiten. Vielen dieser Studien ist gemeinsam, daß sie versuchen, den schwer zu fassenden gesellschaftlichen Tatbestand planender Handlungssubjekte oder -systeme mit der Frage nach der Natur, dem Wesen des Planungsprozesses in den Griff zu bekommen. Man versucht, der Komplexität des Objektbereichs durch abstrahierende Vereinheitlichung beizukommen, ohne daß vorher untersucht wird, ob die begriffliche Abstraktion der Vielschichtigkeit auf der Realebene angemessen sein kann. Ergebnis dieser Bemühungen ist oft sprachlicher Unfug wie: »Der Plan ist die Verortung der Utopie.«<sup>64</sup>

Ein anderes Merkmal für diese häufig anzutreffende Art von Definitionsversuchen ist die Ableitung des Planungsbegriffs aus anderen mehrdeutigen Ausdrücken wie Rationalität, Ordnung, rationales Handeln etc.<sup>65</sup> Wenn damit auch etwas Wesentliches ausgesagt wird, nämlich der enge Zusammenhang zwischen Begriffen wie Planung und Rationalität, so wird meist doch verabsäumt, die genaue Bezie-

hung beider zueinander und die ideengeschichtlich bedingten unterschiedlichen Bedeutungen der Begriffe zu erläutern. Eine begriffliche Eingrenzung von Planung scheint nur möglich zu sein, wenn man die historischen und sozioökonomischen Differenzierungen von Planungsphänomenen einbezieht. Es ist dann allerdings fraglich, ob es so etwas geben kann wie einen endgültigen und für alle Zeiten geltenden Begriff der Planung.

Tenbruck hält eine Unterscheidung zwischen primärer und sekundärer Planung für unerlässlich.<sup>66</sup> Primäre Planung ist für ihn Planung, die neue Ziele setzt und langfristige Strategien entwirft, um diese zu erreichen. Sekundäre Planung beschäftigt sich mit den Folgeproblemen der primären Planung und mit den von der primären Planung außer acht gelassenen Bereichen. Primäre Planung ist vor allem als betriebliche Planung zu verstehen, während sekundäre Planung hauptsächlich im staatlichen Bereich zu lokalisieren ist. Tenbruck gibt selbst zu, daß die Bereiche nicht genau abzugrenzen sind. In der Tat erscheint diese Unterscheidung nicht nur als zu ungenau, sondern auch als rein analytische, so daß sie kaum empirisch dingfest gemacht werden kann.

Für unsere Zwecke ist es fraglich, ob durch die Hinzufügung einer weiteren definitorischen Bestimmung von Planung zu der vorhandenen Anzahl etwas gewonnen werden kann. Es erscheint nach den vorangegangenen Überlegungen sinnvoller, bei der rein formalen und abstrakten Definition zu verbleiben, die im Anschluß an Luhmann Planen als das Festlegen von Entscheidungsprämissen für künftige Entscheidungen, als das Entscheiden des Entscheidens begreift.<sup>67</sup> Damit wird, wenn auch nur formal, das Wesentliche des allgemeinen Phänomens Planung erfaßt und gleichzeitig der Begriff so offen gehalten, daß alle konkreten Planungsphänomene abgedeckt werden können. Eine weitere Bestimmung von Planung im Rahmen der Planungstheorie müßte durch die Analyse konkreter Planungsphänomene erfolgen.

Es steht noch aus, die Begriffe »Planung«, »Planen« und »Plan« gegeneinander abzusetzen: Für uns ist der Plan das Ergebnis eines Prozesses, der Planen genannt wird. Bei Plänen handelt es sich also um die Entscheidungsprämissen, die weiteres Entscheiden bestimmen.<sup>68</sup> Planung umgreift als Oberbegriff die beiden anderen erwähnten Begriffe und stellt besonders den institutionellen Aspekt von Planen in Handlungssystemen heraus.

### 2.2.3. Begriff und Rahmen der Planungstheorie

Der Typ der Theoriebildung, der innerhalb der herrschenden Sozialwissenschaft – angelehnt an das Vorbild der Naturwissenschaft – den

größten Grad an Wissenschaftlichkeit für sich beansprucht, ist die deduktiv-empirische Theorie,<sup>69</sup> die formal dadurch gekennzeichnet ist, daß sie ein logisch möglichst widerspruchsfreies, in sich geschlossenes System von Aussagen bildet, dergestalt, daß von allgemeinen Hypothesen in nomologischer Form ausgegangen wird, von denen dann wiederum Hypothesen geringeren Abstraktionsgrades abgeleitet werden können. Diese abgeleiteten Hypothesen müssen nach herrschendem wissenschaftstheoretischem Verständnis operationalisierbar und empirisch überprüfbar sein. Zugrunde gelegt wird dabei ein aus den Naturwissenschaften übernommener Erfahrungsbegriff, der Erfahrung auf das einschränkt, was quantifizierbar und mittels spezifischer Methoden und Techniken empirisch überprüfbar ist. Bei vielen Sozialwissenschaftlern ist die Zielvorstellung einer umfassenden Sozialtheorie noch existent, obwohl es bisher noch nicht möglich war, auch nur annähernd diesen Anspruch zu erfüllen. Ein Ausweg wurde in den taxonomischen, primär klassifizierenden Theorien gesucht, deren empirische Relevanz wegen der Abstraktionshöhe ihrer Ausgangsbegriffe und wegen ihres vor allem bei den unterschiedlichen Spielarten soziologischer Systemtheorie zu verzeichnenden Leerformelcharakters ungenügend bleiben mußte.

Wenn im folgenden von Planungstheorie gesprochen wird, so kann darunter nicht eine nomologisch-deduktive Theorie im strengen Sinne des Wortes verstanden werden. Es geht vielmehr darum, Theorie als Prozeß zu verstehen, der es ermöglicht, Forschungsfragen, die das Phänomen Planung betreffen, zu stellen und zu systematisieren. Planungstheorie in diesem Sinne ist eine spezielle Reflektivitätsstufe des Prozesses sozialen Handelns.<sup>70</sup> Sie reflektiert sowohl reale Planungsphänomene als auch das, was im allgemeinen als »Planungstheorie« geläufig ist, nämlich normative Planungskonzepte.<sup>71</sup> Indem sie diese im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang sieht, wird es ihr möglich, auf Grund theoretisch ermittelter Planungsfunktionen die normativen Konzepte und Handlungsmodelle auf ihre gesellschaftlichen Implikationen hinzu überprüfen. Immer der Gefahr ausgesetzt, in einen synkretistischen Eklektizismus zu verfallen, muß sie doch versuchen, Planung sowohl unter dem Aspekt ihrer speziellen Systemleistung zu untersuchen, als auch durch die Widersprüche und Konflikte der Gesellschaft bedingt zu sehen.

Eine so verstandene Planungstheorie muß intendieren, Planung als gesellschaftlich bedingtes und historisch gewordenes Phänomen zu explizieren, indem sie sowohl die ideengeschichtliche Entwicklung der Planungskonzepte und der ihnen zugrunde liegenden Begriffe, wie z. B. Rationalität, berücksichtigt als auch die historische Entwicklung von Planungspraxis, bedingt durch technologischen Fortschritt und sozioökonomischen Wandel, theoretisch in den Griff zu bekommen

versucht. Erst diese historische Ableitung gegenwärtiger Planungsbedingungen ermöglicht es, den genauen Ort von Planung im spät-kapitalistischen System festzustellen.

Planungstheorie geht also nach unserer Auffassung über normative Planungskonzepte und -modelle hinaus, indem sie diese zu reflektieren sucht. Sie ist als vierte Stufe einer Reflexionssequenz zu sehen,<sup>72</sup> deren erste das Entscheiden von Handlungsalternativen ist. Kennzeichnend für eine so verstandene Planungstheorie ist ihr relativ hohes Abstraktionsniveau. Die Kriterien für die Kritik und Analyse von Planungskonzepten, die sie aus der empirischen Untersuchung konkreten Planungsverhaltens und der theoretischen Aufarbeitung von Planungsmodellen und Planungsideologien gewinnt, müssen allgemein gehalten werden, um die ganze Komplexität von Planungsphänomenen in den Griff bekommen zu können. Andererseits muß es möglich sein, sie durch Spezifizierung wieder auf konkrete Tatbestände anzuwenden. Die Funktion einer solchen Planungstheorie besteht also nicht nur darin, die Komplexität des Objektfeldes »Planung« zu verringern, sondern diese auch wieder deduktiv zu erweitern.

#### *Schema II: Reflexionssequenz sozialen Handelns*

---

- 0 Spontanes soziales Handeln
  - 1 Entscheiden über Handlungsalternativen
  - 2 Planen (Festlegen von Entscheidungsprämissen)
  - 3 Planungskonzepte und -techniken (theoretische Festlegung allgemeiner Entscheidungsregeln und Entscheidungssysteme)
  - 4 Planungstheorie (Reflexion der Stufen 1 bis 3)
- 

Ihre eigentliche Aufgabe kann darin gesehen werden, die Kontingenz- und Steuerungskapazitätsbeschränkungen<sup>73</sup> aufzuzeigen, denen Planungssysteme auf Grund theoretischer Restriktionen und – diesen zugrunde liegend – Systemzwängen ausgesetzt sind. Einer solchen Planungstheorie ist also das alte Aufklärungsinteresse immanent, das gesellschaftliche Strukturen aus ihrer Quasi-Naturwüchsigkeit befreien will, indem es sie rationaler Entscheidung überantwortet.

Wird allerdings dieses Forschungsinteresse und der ihm zugrunde liegende Rationalitätsbegriff nicht kritisch reflektiert und ausgewiesen, so kommt die Planungstheorie in die gefährliche Nähe einer Modernisierungs- und Planungsideologie, die sie ja gerade kritisch untersuchen soll. Eine erkenntniskritische Analyse der ideologischen Elemente von Planungstheorie müßte also am Anfang stehen, um die Planungstheorie nicht zur legitimatorischen Hilfswissenschaft der Planungspraxis werden zu lassen.

## 2.2.4. Klassifikation von Planungstheorien

Die Mängel, die Dror<sup>74</sup> an der bisherigen multidisziplinären Beschäftigung mit »policy making« feststellt, gelten zum großen Teil auch für die planungstheoretische Diskussion:

1. Zu schmaler Ansatz, der es unmöglich macht, die Ergebnisse einer Einzeldisziplin auf Planungsvorgänge im allgemeinen anzuwenden.
2. Bei einem Teil der Literatur zu starkes Augenmerk auf die zweckrationalen Aspekte von Entscheidungs- und Planungsprozessen. Dabei fallen sowohl extra-rationales Planungsverhalten als auch Systemrationalität aus der Analyse.
3. Inkrementalismus, der grundlegende Rationalisierung von Planungssystemen verunmöglicht.
4. Lücken im Gegenstandsbereich, die von den vorhandenen Einzeldisziplinen nicht abgedeckt werden.
5. Bei den normativen Planungskonzepten und -techniken wird zu großes Augenmerk auf quantitative Daten gelegt, so daß qualitative Informationen nicht berücksichtigt werden können.
6. Bei den deskriptiv-empirischen Ansätzen ist eine zu geringe Umsetzbarkeit in der Praxis festzustellen.
7. Fixierung auf überkommene Forschungsmethoden verhindert die Entwicklung von gegenstandsadäquaten Methoden.

Zu der groben Einteilung der Planungstheorien, die sich mit der Erklärung und Beschreibung von Planung im Spätkapitalismus beschäftigen, in diejenigen, die einem handlungstheoretischen Paradigma folgen, und die, denen ein solches politökonomischer Provenienz zugrunde liegt, muß eine weitere grundsätzliche Einteilung hinzukommen, die wohl zum erstenmal von Fester vorgenommen wurde:<sup>75</sup> Danach wird zwischen entscheidungslogischen (Zweck-Rationalität), systemtheoretischen (Systemrationalität) und kommunikativen Planungstheorien (praktische Rationalität) unterschieden. Habermas hat diesen verschiedenen Rationalitätsbegriffen jeweils einen unterschiedlichen logischen Theoriestatus zuerkannt. Dabei kommt den entscheidungslogisch konzipierten Planungstheorien ein normativ-analytischer Theoriestatus zu. Sie können als Planungstechniken und Theorien rationaler Wahl zur Erreichung einer subjektiven Handlungsrationalität dienen. Allerdings sind sie nicht in der Lage, die tatsächliche Struktur von Planungssystemen und empirisches Planungsverhalten zu erklären.

Systemtheoretische Planungstheorien können empirisch gehaltvolle Aussagen nur für den Gegenstandsbereich machen, in denen sich Systeme eindeutig abgrenzen lassen.<sup>76</sup> Ansonsten haben sie entweder



normativ-analytischen Status, indem sie Grenzen, Sollzustände und Systemziele aufzuzeigen versuchen,<sup>77</sup> oder sie verfahren radikal-funktionalistisch, versuchen wie Luhmann, Gesellschaft und damit auch Planungshandeln im Hinblick auf Weltkomplexität zu problematisieren, und fallen somit weder unter die empirisch-analytische noch die normativ-analytische Kategorie.

Auch kommunikative Planungstheorien auf der Grundlage einer kritischen Gesellschaftstheorie, von denen es allerdings erst Ansätze gibt, fallen unter keine der beiden Kategorien.<sup>78</sup> Sie richten ihr Hauptaugenmerk auf die den Planungsvorgängen zugrunde liegende normative Struktur und deren Rechtfertigungsfähigkeit durch gesellschaftlichen Diskurs.

Diese Kategorisierung von Planungstheorien erscheint brauchbar und unvollkommen-vereinfachend zugleich wie jede Schematisierung. Brauchbar insofern, als sie wesentliche Unterscheidungsmerkmale, was den Rationalitätsbegriff angeht, herausstellt, und simplifizierend, weil sie die verschiedenen Zwischenstufen nicht adäquat zu berücksichtigen weiß. Außerdem erscheint eine Theorievariante, nämlich die der politökonomischen Erklärungsansätze für die Ausdifferenzierung von Systemen politischer Planung durch den Wandel der Staatsfunktionen nicht berücksichtigt. Zwar würde Habermas für seine kommunikative Planungstheorie wahrscheinlich ebenfalls diesen Theorietyp beanspruchen, doch repräsentiert er ihn sicher nicht zur Gänze. Vorgeschlagen wird deshalb eine Erweiterung des Habermas-Schemas um die politökonomisch fundierten Planungstheorietypen.<sup>79</sup>

Wesentlich für das weitere Vorgehen ist die Unterscheidung zwischen entscheidungslogischen und systemtheoretischen Theorien. Beide bieten normative Konzepte und Techniken an, die nach unserer Definition eigentlich nicht als Planungstheorien im engeren Sinne zu bezeichnen sind, da sie in ihrem Reflexivitätsniveau beschränkt sind. Die entscheidungslogischen Ansätze betrachten Planung als Handlungsrahmen (framework of action), während die systemtheoretischen Planung als Handlungssystem definieren (system of action).<sup>80</sup> Wird Planung als Handlungsrahmen gesehen, ist »Entscheidung« oder »Wahl zwischen Handlungsalternativen« die zentrale Kategorie. Planung als Handlungssystem weist auf einen Prozeß innerhalb eines sozialen Systems, der eine bestimmte Systemfunktion impliziert.

Die systemtheoretischen Planungsansätze sind nicht nur historisch gesehen, sondern auch was das Ausmaß an potentieller theoretischer Kontingenz angeht als Weiterentwicklung der entscheidungslogischen zu betrachten, da sie nicht mehr von subjektiver Handlungsrationalisierung ausgehen, sondern die Rationalität des Gesamtsystems – wenn auch nur in sehr begrenztem und rein formal bleibendem Ausmaß –

zur Disposition stellen. Eine noch zu entwickelnde kommunikative Planungstheorie intendiert darüber hinaus, beide Rationalitätsbegriffe unter Einbeziehung der Ergebnisse politökonomischer Analyse miteinander zu vereinbaren, und würde weitere Kontingenz ermöglichen. So ist analog zur Entwicklung des Rationalitätsbegriffs und des Planungsdenkens<sup>81</sup> auf der Ebene der Planungstheorien ebenfalls eine wissenschaftslogisch folgerichtige Entwicklung zu verzeichnen, die auf eine Maximierung der Entscheidbarkeit bei Planung und auf eine Kritik der Kontingenzbeschränkungen abzielt.

*Schema III: Planungstheorien* <sup>84</sup>

Rationalitätsbegriffe	Theoriestatus		
	empirisch-analytisch	normativ-analytisch	weder empirisch-analytisch noch normativ-analytisch
Zweck-rationalität	—	diverse Planungstechniken	—
System-rationalität	Biokybernetik	Theorie der Planung als politischer Prozeß	universaler Funktionalismus
Praktische Rationalität	—	—	Krisentheorie, Stamokaptheorie, kommunikative Planungstheorie

Aus dem Schema wird ersichtlich, daß das systemtheoretische Paradigma hinsichtlich des Theoriestatus die größte Breite aufweist. Für die beiden Theorievarianten des politökonomischen Paradigmas hat Naschold nachzuweisen versucht, daß sie »beträchtlich höhere theoretische Erklärungskraft, empirische Bewährung sowie strategische Fruchtbarkeit ... besitzen«<sup>82</sup> als die beiden anderen Paradigmen. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, was die Erklärung der Entstehungsbedingungen von Planung und deren Funktionen im Spätkapitalismus betrifft.

Geht es jedoch — und auch das sollte mit zu den Aufgaben der Planungstheorie gehören — um die Kritik und Weiterentwicklung normativer Modelle und um eine abstrakte, formale Analyse von Planung, so muß eine Einbeziehung system- und handlungstheoretischer Ergebnisse erfolgen, eine Bestrebung, die nicht von vornherein als eklektizistisch abgetan werden darf und auch in letzter Zeit immer mehr Schule macht.<sup>83</sup>

## 2.2.5. Aufgaben und Problemdimensionen einer künftigen Planungstheorie

Gefordert wird eine Planungstheorie, die wissenschaftstheoretisch fundiert die Basis für kritische Reflexion von Planung darstellt. Sie muß in der Lage sein, Planungskriterien rationaler Beurteilung zugänglich zu machen und Planungsmethoden zu analysieren und kritisieren. Diese »allgemeine grundlagenmethodologische Analyse der Planung«<sup>85</sup> darf aber nicht als rein wissenschaftstheoretische Metatheorie verstanden werden. Sie muß das Phänomen Planung in seiner gesellschaftlichen Bezüglichkeit sehen, um die empirische Begrenzung von Planungskonzepten innerhalb ihres allgemeinen Bezugsrahmens analytisch fassen zu können, und muß andererseits die Rationalitätskriterien, die konstituierend für Planungstheorie sind, in ihrer historischen Gewordenheit und ihrer gesellschaftlichen Funktionalität begreifen können. All dieses spricht für eine Begründung einer Grundlagentheorie der Planung durch Wissenschaftstheorie und Soziologie.

An einer wissenschaftstheoretischen Begründung von Planungstheorie fehlte es bislang.<sup>86</sup> Arbeiten, die sich mit den logischen Grundlagen der Planung beschäftigten, ergingen sich meist in formalen terminologischen Erörterungen, begnügten sich mit der Typisierung von Planungsrollen und beschränkten sich auf klassifikatorische und definitorische Eloquenz.<sup>87</sup> So sinnvoll eine terminologische Klärung des äußerst unübersichtlichen Planungsbegriffes ist, so unzureichend sind begriffliche Erläuterungen und Analysen, die sich allein im sprachlichen Bereich bewegen und durch Untersuchung des Sprachgebrauchs von Planung zu Aussagen über faktische Planung und sogar zu Anweisungen für die Planungspraxis kommen wollen.

Lenk skizziert nach der Kritik anderer planungstheoretischer Ansätze seine Vorstellungen von der Entwicklung einer allgemeinen Planungstheorie. Diese habe sich »an der kritischen Analyse und Diskussion der praktischen Planungsverfahren« zu entwickeln. Problemorientierung ist der reinen Begriffsakrobatik vorzuziehen. Zur Präzisierung der einzelnen methodischen Probleme benötigt man natürlich auch Definitionen. Diese lassen sich so differenzierter und problemnäher entwickeln. Definitionen sind (problemspezifische) Instrumente, nicht absolut-evidente Erkenntnisse. Sind methodische Probleme an typisierten Planungsfällen präzise formuliert, so lassen sie sich unter Umständen verallgemeinern, auf generelle wissenschaftstheoretische Fragen zurückführen und vielleicht lösen. In dieser problemorientierten Weise kann die Kooperation (von Wissenschaftstheoretikern und Planungspraktikern, C.L.) dann auch zu praktisch anwendbaren Theorien bereichs- und problemspezifischer Planungen führen – im Sinne theoretischer Problemlösungsentwürfe und der dazu notwen-

digen hypothetischen und terminologischen Voraussetzungen. Die Anwendungsbereiche und die theoretische Allgemeinheit solcher Planungstheorien lassen sich dann erweitern, ohne daß die Problemorientierung verloren geht. Dies darf nicht als induktives Vorgehen mißverstanden werden, da es von vornherein theoriegeleitet und theorieimprägniert ist — schon in der Problemformulierung.<sup>88</sup>

Diesem immerhin auch noch sehr vage bleibenden Umriss einer pragmatischen Planungstheorie ist prinzipiell zuzustimmen. Allerdings scheint es nicht genügen zu können, Aussagen über Planung aus praktischen Planungsproblemen abzuleiten. Hinzukommen muß die historische Perspektive, aus der heraus allein die Planungsproblematik in ihrer sozioökonomischen Bedingtheit begriffen werden kann. Hinzukommen muß auch eine Explizierung des Verhältnisses von normativen und hypothetischen Elementen der Theorie, wie sie dem Lenkschen Ansatz immanent sind. Gerade die normative Komponente der Theorie aber läßt sich nicht rein pragmatisch ableiten. Die Wissenschaftstheorie hätte die Voraussetzungen einer normativen Theorie der Ermittlung von Planzielen, der Wertaggregation, der Findung gesellschaftlicher Prioritäten zu leisten. In diesem Zusammenhang bedarf es einer theoretischen Analyse des Rationalitätsbegriffs, der diesen auch unter dem Aspekt seiner historischen gesellschaftlichen Funktionalität beleuchtet. Lenk erkennt diese Aufgabe, wenn er den konventionellen Rahmen der Wissenschaftstheorie ausweitet zur analytischen Grundlagenmethodologie normativer Handlungsbewertungen. Die Verflochtenheit normativer, explikativer und prognostischer Elemente im Planungsprozeß läßt die strengen wissenschaftstheoretischen Postulate an Theorien für eine praxisorientierte Planungstheorie nur hinderlich werden. Hier gilt es allerdings, etwas von der Kritik, die Lenk an der Begrifflichkeit systemfunktionaler Planungsmodelle geübt hat, zurückzunehmen. Diese fällt zwar zu Recht unter sein Verdikt terminologischer Vagheit; der funktionale Systemansatz ist aber dennoch im Augenblick der einzige Weg, der Komplexität von Planungssystemen einigermaßen gerecht zu werden, will man nicht hinter den einmal erreichten Erkenntnisstand zurückfallen. Zieldynamische und wertverändernde Planungsprozesse sind bislang nur mit kybernetisch-systemtheoretischen Modellen in den Griff zu bekommen, wobei deren heuristische Begrenztheit nicht zu übersehen ist. In welche Richtung die Abdeckung des normativen Aspekts einer künftigen Planungstheorie geht, zeigt Lenks Vorschlag, durch Trendextrapolation und Analyse von Systemproblemen zu einer wissenschaftlich begründeten Entwurfstechnik künftiger normativer Leitvorstellungen zu kommen, die aber nicht allein ermöglichen soll, solche künftigen Normen vorzuschlagen, sondern sie auch zu prognostizieren.<sup>89</sup> Sinn dieser soziologisch begründeten »Wissenschaft der Normentwicklung und -lenkung« wäre die Erhö-

hung des Wertberücksichtigungspotentials dynamischer Planungssysteme.

Was den planungskonstituierenden Begriff der Rationalität angeht, der zweifellos als grundlegende Universalie des Planungsdenkens auch in Zukunft unverzichtbar ist, so gilt es diesen in seiner ideologisch-rechtfertigenden Funktion zu hinterfragen, seine Normativität herauszuarbeiten, ihn in Hinsicht auf seine Vieldeutigkeit zu differenzieren und zu relativieren und schließlich seine weitere Entwicklung zu projizieren, um auf Grund dieser Analyse zu einer rationalitätsbezogenen Operationalisierung planungsleitender Normen zu kommen, die das Rationalitätspostulat insofern erfüllt, als sie optimale Entscheidbarkeit gesellschaftlicher Strukturen und Prozesse ermöglicht.<sup>90</sup>

Naschold hat einen schematischen Vorschlag gemacht, den Gegenstandsbereich von Planungstheorie hinsichtlich von Problemdimensionen aufzugliedern.<sup>91</sup> Er unterscheidet eine genetische Dimension (Entstehungs- und Entwicklungszusammenhang), eine strukturelle Dimension (Ablauf- und Aufbauorganisation) und eine funktionale Dimension (Wirkungszusammenhang), hinsichtlich derer Planungssysteme zu analysieren seien.

In ähnlicher Absicht führt Zimmermann einen Katalog von Problemdimensionen für eine Planungstheorie an, der sich teilweise mit dem Nascholds deckt. Er unterscheidet Fragen nach a) den Ursachen staatlicher Planung und deren Institutionalisierung, b) nach dem Verhältnis zwischen Staat und ökonomischem System (Autonomie), c) nach den Unterschieden zwischen öffentlicher und privater Planung, d) nach den Bereichen staatlicher Planung, e) nach den Erfolgschancen bzw. Restriktionen staatlicher Planung und f) nach den bereichsspezifischen Unterschieden staatlicher Planung, was Planungsprozesse und -systeme angeht.<sup>92</sup>

Meiner Auffassung nach darf sich eine Planungstheorie nicht mit diesen Problemdimensionen begnügen, obwohl sie sie zweifellos alle einbeziehen muß. Wie schon angedeutet, hat sie außer der Analyse und Erklärung der Ausdifferenzierung und Institutionalisierung von Planungsprozessen unter dem leitenden Interesse der Vergrößerung praktischer Kontingenz auch noch die theoretische Kontingenz von Planungskonzepten mit zu reflektieren.<sup>93</sup>

Schließlich ist nochmals auf den möglichen Einwand einzugehen, Voraussetzung einer Theorie der Planung sei eine genaue und konzise Abgrenzung ihres Gegenstandsbereiches. Dies scheint nicht zuzutreffen. Vielmehr ist eine solche Abgrenzung des Objektfeldes hinsichtlich der Komplexität des Planungsphänomens und der durch sozio-ökonomischen Wandel bedingten raschen Veränderung auf diesem Gebiet weder möglich noch sinnvoll, sollen nicht wesentliche Objektbereiche ausgeklammert werden. Natürlich wird der Hauptschwer-

**Schema IV: Planungstheoretische Problemdimensionen <sup>95</sup>**

Problem- dimensionen	Kontingenzaspekt	
	Praktische Kontingenz	Theoretische Kontingenz
Genetische Dimension	Entstehungszusammenhang von Planungssystemen	Entwicklung von Rationalitätsbegriff und Planungsdenken
Strukturelle Dimension	Organisationsstruktur von Planungssystemen	Logische Struktur von Planungskonzepten
Funktionale Dimension	Planungsfunktionen, Restriktionen und Chancen gesellschaftlicher Planung	Funktionen von Planungskonzepten und Planungsideologien
	Wissenschaftliche Wert- und Zielermittlung durch trend- analytische Entwurfstechnik normativer Leitvorstellun- gen und institutionalisierten Diskurs	

punkt auf der Untersuchung staatlicher Planung liegen. Doch selbst Analysen individuellen Planungsverhaltens im Alltag<sup>94</sup> sollten mit einfließen können.

### 3. Entscheidungslogische Planungsmodelle

In den beiden folgenden Teilen sollen die beiden wesentlichen Planungsparadigmata, nämlich das entscheidungslogische und das kybernetisch-systemtheoretische Modell, dargestellt und einer kritischen Untersuchung unterzogen werden. Anhand beider Modelle, wie abstrakt sie auch immer in theoretischem Zusammenhang formuliert wurden, wird versucht, Planung hinsichtlich Struktur und Prozeß vorzuprogrammieren. Sie haben so als »Planung der Planung« nicht nur theoretische, sondern auch praktische Implikationen und Konsequenzen, wenn sie in der Planungspraxis sozialtechnologisch-normativ verwandt werden.

Die ergiebigste Darstellung und kritische Gegenüberstellung der beiden Planungsansätze stammt von Fester.<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich deshalb weitgehend auf seine Modell-Typisierungen und versuchen, seine kritische Analyse unter Hinzuziehung weiteren Materials für die oben umrissene planungstheoretische Konzeption fruchtbar zu machen.<sup>2</sup>

Für den entscheidungslogischen Planungsansatz bedeutet das, ihn an seinem eigenen Anspruch, nämlich dem einer Steigerung der subjektiven Handlungsrationalität, kritisch zu messen und zu zeigen, daß die auf eine Rationalisierung der Einzelhandlung hin angelegte Entscheidungstheorie dort an ihre Grenzen stößt, wo das Konzept der Marktrationalität, bedingt durch die sozioökonomische Entwicklung, fragwürdig zu werden beginnt.

#### 3.1. Grundzüge der Zweck-Mittel-Modelle von Planung

##### 3.1.1. Phasenmodell und Entscheidungslogik

Wesentlich für die entscheidungslogisch konzipierten Planungskonzepte ist ein Rationalitätsbegriff, der eine möglichst effiziente Zuordnung von Mitteln zu Zwecken beinhaltet. Die Entscheidungstheorie als Theorie der rationalen Wahl zwischen Handlungsalternativen<sup>3</sup> bezieht sich dabei nur auf eine formale Rationalität und sieht davon ab, Werte und Zwecke rationalisieren zu wollen. So können nach Gäfen auch formal rationale Entscheidungen auf der Basis eines »absurden« Wertsystems gefällt werden.<sup>4</sup> Um zu dieser formalen Rationalität zu gelangen, bedarf es eines »zweifachen Übersetzungsprozesses«<sup>5</sup>, der zum einen in der Abstraktion eines Problems aus

dem gesamten Problem- und Handlungsfeld sowie der Trennung von problemrelevanten Fakten und Werten und zum anderen in der »Rückübersetzung« der getroffenen Entscheidung auf die Realisierungsebene besteht.

So wird es möglich, Wertsetzung allein in die Zweckermittlung zu verlegen. Mittel werden wertneutral bzw. durch die Zwecke legitimiert.

Dabei wird davon ausgegangen, daß jede Entscheidungssituation durch einen oder mehrere vorgegebene Zwecke des Entscheidungsträgers, eine Reihe unterschiedlicher Mittel (Handlungsalternativen), eine bestimmte für das Entscheidungsproblem relevante Umwelt, über deren Zustand Informationen vorliegen oder zugänglich sind, Wirkungen (Ergebnisse), die den alternativen Mitteln zugeschrieben werden, und einen funktionalen Zusammenhang, der angibt, welche Wirkungen eine bestimmte Handlungsalternative in einer bestimmten Umweltsituation zur Folge hat, charakterisiert ist.<sup>6</sup> Es handelt sich also um die Umstrukturierung von Informationen über kausale Zusammenhänge in finale oder teleologische Beziehungen.<sup>7</sup>

Hier taucht schon das Problem der Informationsbeschaffung auf, denn es erscheint einsichtig, daß die Erkenntnis kausaler Verknüpfungen primär eine Frage der Informationen ist. Folgerichtig gehen die klassischen entscheidungslogischen Ansätze vom Vorhandensein vollständiger Information über alle relevanten Fakten aus. Diese Annahme mußte auf Grund bald auftretender praktischer Probleme der Informationsbeschaffung differenziert werden, so daß es inzwischen Modelle für Entscheidung bei begrenzter Unsicherheit gibt.<sup>8</sup>

Aus der immanenten Logik des Zweck-Mittel-Schemas folgt eine Aufgliederung des Planungsprozesses in eine Reihe zeitlich aufeinanderfolgender Phasen. So gibt es nach Bleicher<sup>9</sup> folgende Planungsabschnitte:

1. Erkennen und Definieren des Entscheidungsproblems,
2. Suchen nach relevanten Informationen,
3. Erarbeiten von Lösungsalternativen,
4. Bewerten von Lösungsalternativen,
5. Auswahl der besten Alternative,
6. Durchführung der gewählten Alternative.

Die Benennung und differenzierte Aufgliederung der einzelnen Planungsstufen erfolgt in der entscheidungstheoretischen Literatur unterschiedlich und scheint relativ beliebig zu sein. Über die Unterscheidung dreier Hauptphasen, die sich aus der oben erwähnten Abfolge von Formalisierung und Reoperationalisierung ergeben, ist man sich jedoch einig. Unterschieden werden die Phasen der Problemstrukturierung, der Problemlösung und der Realisierungsprogrammierung plus Realisierung (Implementation).



Daß dieser Phasenverlauf im realen Planungszusammenhang in zeitlicher Folge so abläuft, kann auf Grund empirischer Untersuchungen bezweifelt werden.<sup>10</sup> Dennoch führte das hypostasierte Phasentheorem zu einer Aufgliederung in Planungsrollen (Planträger, Planentwerfer, Planausführer),<sup>11</sup> hinter der deutlich ein hierarchisches Organisationsmodell steht.

Riegers Rollenklassifikation enthüllt die hierarchische Struktur der entscheidungslogisch konzipierten Planungsprozesse. Auch wenn die Abhängigkeit von Planentwerfer und -ausführer vom Planträger durch unterschiedliche Gestaltung der Informationsstruktur variiert werden kann, so bleibt die Beziehung zwischen den Planungsrollen dennoch eindeutig die einer vertikalen Über- bzw. Unterordnung.<sup>12</sup>

Die einzelnen entscheidungstheoretischen Varianten – vom klassischen geschlossenen Modell bis zur statistischen Entscheidungstheorie – unterscheiden sich vor allem hinsichtlich ihrer Einschätzung der Umweltkomplexität. Ging das klassische Modell des homo oeconomicus noch von einer geringen Umweltkomplexität und umfassender Information aus, so wurde im Laufe der Entwicklung die Umwelt als immer komplexer angesehen und immer weniger Information über sie vorausgesetzt. Dieser Vorgang vollzog sich parallel zum Abrücken von der Annahme vollkommener Konkurrenz auf dem Markt, die für den klassischen Unternehmer die Umwelt in starkem Maße strukturiert und damit in ihrer Komplexität reduziert hatte.

Wesentliches Anwendungsgebiet der Zweck-Mittel-Konzepte ist die Organisationslehre bzw. Organisationssoziologie. Organisationen werden als Systeme aufgefaßt, die auf bestimmte Zwecke ausgerichtet sind. »Organisationen sind soziale Einheiten (oder menschliche Gruppenbildungen), die mit dem Zweck errichtet wurden, spezifische Ziele zu erreichen.«<sup>13</sup>

### 3.1.2. Fixzielmodelle (Fixed-Target-Policy-Models)<sup>14</sup>

In den Fixzielmodellen drückt sich die instrumentale Rationalität des Zweck-Mittel-Schemas am deutlichsten aus. Dieses Planungsmodell, wie es z. B. bei Tinbergen<sup>15</sup> in theoretisch fundierter Form auftaucht, kann als Steuerungskette verstanden werden,<sup>16</sup> wobei ein Regler nach Maßgabe eines bestimmten Sollwerts bei vorausgesetzter vollständiger Information über Umwelteinflüsse die Stellgröße so beeinflusst, daß die Regelstrecke den Sollwert annimmt. Es handelt sich also um eine lineare Beziehung zwischen der Ziel- und der Objektvariablen. Dabei hat der Planer folgenden Aufgabenkatalog zu bewältigen:<sup>17</sup>

- a) die Feststellung einer kollektiven Präferenzenfunktion;
- b) die Ableitung allgemeiner Ziele aus den Präferenzen;

- c) die Wahl adäquater Instrumente, sowohl qualitativer als auch quantitativer Art;
- d) die Bestimmung quantitativer Werte der Instrumentenvariablen;
- e) das In-Beziehung-Setzen von empirisch vorgefundener Wirtschaftsstruktur und der Kausalverknüpfung zwischen Instrumenten und Zielen.

Weiterhin operiert dieses Modell mit einer bestimmten Anzahl von Variablen, nämlich Daten über Umwelteinflüsse, Zielvariablen, wobei zwischen konditionalen und nicht-konditionalen Zielen unterschieden wird, und schließlich den Instrumentenvariablen. Dabei werden die Umweltdaten<sup>18</sup> und die Zielvariablen als bekannt und die Instrumentenvariablen als unbekannt angenommen.<sup>19</sup> Damit besteht der Hauptunterschied zwischen diesem Planungsmodell und einem ökonomischen Erklärungsmodell darin, daß Ziele als gegeben und Instrumente als unbekannt vorausgesetzt werden, während es sich bei Erklärungsmodellen genau umgekehrt verhält. Die Kenntnis der Kausalzusammenhänge wird vorausgesetzt.<sup>20</sup> Es findet also das statt, was Albert folgendermaßen beschreibt: »Die erklärende Theorie kann prognostisch verwendet und tautologisch in ein technologisches System transformiert werden, ohne daß Werturteile in dieses System eingehen müssen.«<sup>21</sup>

Die Einführung beschränkender Bedingungen (boundary conditions) führt zur Forderung nach Konsistenz des Planungsmodells: Es dürfen keine Mittel zugelassen werden, deren Einsatz dadurch verunmöglicht wird, daß sie Werte annehmen müssen, die jenseits der Beschränkungsgrenzen liegen. Mit anderen Worten: Es können natürlich nur mögliche Mittel eingesetzt werden, was impliziert, daß Zwecke durch begrenzte Mitteldisponibilität beschränkt werden können.

Konsistenz wird aber auch im Hinblick auf den Zielkatalog angestrebt. Ziele können als Beschränkungen füreinander gesehen werden, und es kommt darauf an, gegenseitige Kompatibilität sicherzustellen. Grundsätzlich sind Konsistenzmodelle als »einfache Input-Output-Relationen mit exogen definierter Zielsetzung«<sup>22</sup> zu sehen. In dieser Art von Planungskonzepten tritt uns das Zweck-Mittel-Denken in seiner reinsten Form entgegen. Die wesentliche Problematik der Konsistenzmodelle der Planung liegt in der Annahme der Möglichkeit der Kompatibilität von Planungszielen oder wenigstens einer Annäherung an diese. Widerspruchsfreie Zielsysteme können aber nur hergestellt werden, wenn alle Ziele auf ein gemeinsames Hauptziel bezogen werden können. Erscheint das bei individueller Planung schon schwierig, so ist es bei gesamtgesellschaftlicher Planung nahezu unerreichbar, da die Komplexität des Zielfeldes ungleich größer ist und Zielkonflikte nur über die Bildung von Zielfunktionen erfaßt werden können. Hier deutet sich schon der Übergang zu den

Optimierungsmodellen an. Scheitert die Planung an der Aufgabe der Aufstellung von Zielhierarchien, so bietet sich die Konstruktion von Zielkonfliktsystemen als Alternative an, die wesentlich unkomplizierter zu bewältigen ist.<sup>23</sup>

Voraussetzung für ein Funktionieren der Fixzielmodelle ist also Konsistenz der Ziel-Mittel-Zuordnung, was wiederum Unabhängigkeit der Ziele von den Mitteln voraussetzt. Diese Anforderung läßt sich bei allen komplexeren Planungsproblemen nicht erfüllen und bleibt rein analytisch, da auch Ziele den Charakter von Mitteln annehmen können.

Eine weitere Grundannahme der Fixzielmodelle ist die Vorstellung einer weitgehend passiven Umwelt. Die Ziele werden quasi willkürlich gesetzt, da keine Zielanpassungsstrategien vorgesehen sind. Es liegt also eine grob vereinfachende Vorstellung von Planungssituationen zugrunde. Da das Konzept im Hinblick auf individuelle Handlungsrationalisierung entwickelt wurde, läßt es sich auch bei der Übertragung auf gesamtgesellschaftliche Planungsvorgänge nur unter der Voraussetzung einer zentralen Planungsinstanz denken.

### 3.1.3. Optimierungsmodelle (Flexible-Target-Policy-Models)<sup>24</sup>

Die Problematik der Fixzielmodelle führte zu einer verstärkten Zuwendung zu Optimierungsmodellen. Auch diese setzen maximale Information voraus.

Tinbergen selbst räumt die Rigidität der Fixed-Target-Policy-Modelle ein.<sup>25</sup> Als Ausweg bietet sich das Optimierungsmodell an, bei dem nach Maßgabe optimalen sozialen Nutzens die »flexible target policy«, die neue planerische Logik darin besteht, eine soziale Nutzenfunktion zu maximieren. »Unter Optimierung wird dabei die Extremierung einer Funktion unter Geltung von Nebenbedingungen verstanden.«<sup>26</sup> Dabei werden jedoch nicht nur die Mittel als variabel angesehen, sondern auch die Zwecke müssen prinzipiell den Mitteln angepaßt werden. Tinbergen entscheidet sich nicht endgültig für das Optimierungsmodell, sondern schlägt eine gemischte Strategie vor.

Soll eine soziale Nutzenfunktion maximiert werden, so setzt das Einigkeit der Planer über gesellschaftliche Prioritäten voraus. Daß diese Bedingung eher von einem hierarchischen und zentralen Planungssystem erfüllt wird, ist evident. Tinbergen schlägt einige Kriterien für die Bestimmung des sozialen Nutzens vor: Ein Hauptelement dieses Versuchs einer gesamtgesellschaftlichen Zielbestimmung ist die Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens. Hinzu kommt die Verteilung der Einkommen und der Produktion über Zeit, Personen, Gruppen und Warentypen, aus denen dann je nach Zeithori-

zont Stabilitäts- und Entwicklungskriterien abgeleitet werden können. Diese rein materielle Zielbestimmung wird noch ergänzt durch »psychologische« Verbesserungen:<sup>27</sup> Auch der Grad der individuellen Freiheit, der Gerechtigkeit, der Sicherheit und schließlich das Bildungs- und Kulturniveau werden in die Zielaggregation eingebracht. Obwohl dieses Modell ebenso wie das Konsistenzzielmodell der Planung in einem ökonomischen Kontext entwickelt wurde, versuchte man es auch auf Planungsobjekte außerhalb des eigentlichen ökonomischen Rahmens anzuwenden. In diesem Zusammenhang sind besonders bildungsökonomische Planungsansätze zu beachten.<sup>28</sup>

Grundsätzlich kann das Optimierungskonzept der Planung als Handeln nach dem ökonomischen Prinzip verstanden werden.<sup>29</sup> Die Entscheidung nach dem ökonomischen Prinzip kennt zwei Entscheidungsregeln. Die erste Version (Verwende gegebene Mittel so, daß du damit den höchsten Ertrag erzielst!) verlangt die gleichen Entscheidungsvorgänge wie die zweite (Erreiche einen gegebenen Zweck mit dem geringsten Aufwand!) und ist dieser äquivalent. Die zweite Fassung ist inhaltlicher mehr an das Zweck-Mittel-Schema angepaßt, macht aber ein umständlicheres Entscheidungskalkül als die erste notwendig und setzt diese voraus, da sie die nach Maßgabe möglicher Mittelverwendungen erreichbaren Zwecke erst ableiten muß.<sup>30</sup> Die Bewertung der Mittel, die zur Berechnung des Aufwandes erst zu einer optimalen Mittelallokation führt, ist nur nach der ersten Entscheidungsregel möglich, da die zweite durch die Festsetzung des Zweckes von vornherein eine bessere Mittelverwendung zu einem anderen Zweck ausschließt. Gegenüber den Fixzielmodellen wird es nach dem ökonomischen Prinzip möglich, Zwecke bzw. Ziele auf Grund eines Wertsystems (Nutzenfunktion) zu bewerten und damit gegeneinander abzuwägen. Die Hinterfragung von Zwecken durch das Wertsystem macht eine bessere Ausnutzung der zur Verfügung stehenden Mittel möglich.

Die Verwendung des ökonomischen Prinzips stellt aber eine Anzahl von Anforderungen an den Entscheidungsträger und Planer. Es müssen Informationen über den vollständigen Kausalzusammenhang, der zwischen Mitteleinsatz und Zweckerreichung besteht, vorliegen. Die Mittel müssen wertneutral sein, da sonst eine Bewertung aller Mittel in ihrer zeitlichen Abfolge als Unterzwecke erfolgen muß. Gleichzeitig müssen die Zwecke Endzwecke sein und von den Mitteln streng unterschieden werden.<sup>31</sup> Schließlich müssen die Nebenwirkungen dergestalt erfaßt werden, daß nicht später eine Reihe unbeabsichtigter und damit auch unbewerteter Zwecke das ganze Planungsverfahren sinnlos werden läßt. Das ökonomische Prinzip stellt sich also als ein utilitaristisches Prinzip dar, das besonders dort wegen der Wertneutralisierung der Mittel fragwürdig wird, wo es nicht nur

als Handlungsmaxime auf die Einzelhandlung und -entscheidung bezogen, sondern zur Grundlage einer marktrationalen Gesellschaftsordnung erhoben wird.

### 3.1.4. Alternativenauswahlmodelle

Die praktischen Schwierigkeiten von Fixziel- und Optimierungsmodellen, was die Informationsbeschaffung angeht, und die Probleme hinsichtlich ihres Anspruchs an Konsistenz und Zielkompatibilität legen die Entwicklung realitätsgerechterer entscheidungslogischer Modelle nahe. Schon das ökonomische Prinzip stellt Planungshandeln unter eine Entscheidungsmaxime. Die Alternativenauswahlmodelle gehen nun davon aus, daß die Bewertung unterschiedlicher Handlungsalternativen zur Grundlage der Entscheidung gemacht wird.<sup>32</sup> Dem Handelnden stehen also eine Anzahl von Handlungsalternativen offen. Die Konsequenzen der einzelnen Alternativen sind unterschiedlich zu bewerten und in eine Wertrangordnung zu bringen. Die Bewertung aller Konsequenzen führt dann schließlich zur Entscheidung. Damit wird die Bewertung von Zwecken nach dem ökonomischen Prinzip aufgegeben, und an Stelle dessen werden Präferenzen gegenüber bestimmten Handlungskonsequenzen ermittelt, die die Entscheidung schließlich bestimmen.

Die Anforderungen an das Planungssubjekt sind wesentlich einfacher als bei den Optimierungsmodellen. Sie bestehen im wesentlichen in der Ermittlung *aller* Alternativen und der Ermittlung aller Folgen jeder Alternative.<sup>33</sup>

Prinzipiell gibt es drei unterschiedliche Entscheidungssituationen:

- a) Sicherheitssituationen, bei denen Ergebnisse mit Sicherheit eintreten;
- b) Risikosituationen, bei denen Ergebnisse nur mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit eintreten;
- c) Situationen der Ungewißheit, bei denen die Wahrscheinlichkeit, ein Ergebnis zu erreichen, den Handlungssubjekten unbekannt ist.<sup>34</sup>

Die Entscheidungstheorie bietet nun für jede der Handlungssituationen bestimmte Verhaltensregeln an, die spiel- und wahrscheinlichkeitstheoretischen Modellen entnommen sind:

Für die Sicherheitssituation gilt die Regel: Suche die Handlungsalternative, deren Ergebnis die größte Bewertung erfährt, wobei vorausgesetzt wird, daß die Ergebnisse aller Alternativen bekannt sind.

Bei Risikosituationen geht man nach folgender Prozedur vor: Man sucht diejenige Alternative – wiederum vorausgesetzt, daß die Wahrscheinlichkeit, mit der die Alternativen Ergebnisse zeitigen, be-

kannt ist —, deren erwartetes Ergebnis den höchsten Wert mit der größten Wahrscheinlichkeit verbindet.

Bei Situationen vollkommener Ungewißheit nimmt man an, daß jede Handlungsalternative das schlechtmöglichste Ergebnis zur Folge hat, und sucht dann die Alternative, für die dieses schlechtestbewertete Ergebnis im Vergleich zu den anderen maximal bewertet wird. Allerdings gibt es neben dieser Entscheidungsattitüde im Fall von Ungewißheit noch andere, die mit ihr konkurrieren.<sup>35</sup>

Entscheidungen im Falle von Ungewißheit sind das zentrale Problem der Entscheidungstheorie. Es kann nur gelöst werden durch die Hinzunahme spezifischer Entscheidungsmaximen, »die entweder die Art der Gewißheitspräferenz offen lassen oder für jede Art der Gewißheitspräferenz — risikoneutrale, vorsichtsorientierte und wagnisorientierte — ein besonderes Handlungsprinzip enthalten.«<sup>36</sup>

Kennzeichnend für die dem Alternativauswahlprinzip unterliegenden entscheidungstheoretischen Planungskonzepte sind also Entscheidungssituationen mit begrenzter oder vollständiger Unsicherheit. Das potentielle Informationsniveau des Entscheidungsmodells wird demnach sehr viel realistischer eingeschätzt als bei den nicht-statistischen Entscheidungsmodellen. Allerdings steigt, je weniger Information unterstellt wird, auch die Kompliziertheit der Entscheidungsmaximen und Verhaltensregeln. Während die Zielmodelle noch mit der einen Entscheidungsmaxime der Zielerreichung bzw. Nutzenmaximierung auskamen, gibt es bei den statistischen Entscheidungsmodellen eine Vielzahl von miteinander konkurrierenden Kriterien rationaler Wahl. Auch die Bewertung der einzelnen Handlungsalternativen erscheint nicht unproblematisch. Praktikabel sind die Alternativenbewertungsmodelle lediglich für relativ homogene Entscheidungssituationen mit eng begrenzter Umwelt.<sup>37</sup> Da diese Voraussetzungen für den größten Teil von Entscheidungssituationen allerdings nicht zutreffen, ist auch die praktische Einsatzfähigkeit dieser Verfahren begrenzt.

Die spieltheoretische Variante dieses Entscheidungsmodells<sup>38</sup> sieht die Umwelt nicht mehr als konstantes und indifferentes Feld, sondern es wird eine bewußte Handlungsintentionalität der Umwelt unterstellt, die das Entscheidungssubjekt in seiner Rationalität nicht nur beschränkt, sondern in einem mehr oder weniger starken Interessengegensatz zu ihm steht. Dabei werden einige Typen von Entscheidungssituationen unterschieden, die je nach dem Grad der Interessengleichheit und der Kooperationsfähigkeit zwischen Spieler und Gegenspieler(n) (Umwelt) differieren. Extreme Typen sind dabei das Nullsummen-Spiel (keine gemeinsamen Interessen) und Spiele mit maximaler Kooperation.

Der Spieler wählt nicht mehr aus einer relativ begrenzten Anzahl von Entscheidungsalternativen, sondern handelt nach einer planhaf-

ten Sequenz von Entscheidungen, die sich nach dem Spieltyp und dem Grundprinzip der Alternativenbewertung bestimmen. Neumann und Morgenstern<sup>39</sup> befassen sich im Rahmen ihrer Spieltheorie mit dem Fall rationaler Unbestimmtheit<sup>40</sup> in kompetitiven Situationen. Für die Entscheidungstheorie ist dieser Fall mehrerer autonom handelnder Handlungssubjekte erst zu bewältigen, wenn es gelingt, das ganze Entscheidungsfeld aller Spieler zu analysieren.

### 3.1.5. Weiterentwicklung entscheidungslogischer Planungsmodelle auf Grund immanenter Kritik: Simon und Lindblom

Das Postulat objektiv-formaler Handlungsrationalität der traditionellen Ökonomie ist Grundlage der entscheidungstheoretischen Planungskonzepte. Damit gelten für diese auch die notwendigen Voraussetzungen für absolut zweckrationales Handeln. Zu diesen Grundannahmen gehört die Möglichkeit ausreichender Information über relevante Umweltaspekte, die, wenn auch nicht unbedingt vollständig, doch so umfassend wie möglich sein soll, die Existenz eines stabilen und definitiven Systems von Werten und Präferenzen und die Fähigkeit, unterschiedliche Alternativen auf ihren Effekt hin zu berechnen und nach einer Präferenzskala gegeneinander abzuwägen. Bald schon kamen Zweifel, sowohl an der empirischen Relevanz als auch an der normativen Gültigkeit eines auf solche Annahmen gegründeten Handlungsrahmens auf. Man versuchte, das Konzept an die Informationsaufnahme- und -verarbeitungsfähigkeit von faktischen Handlungs- und Entscheidungssystemen anzupassen.

H. A. Simon<sup>41</sup> schlägt ein mehr auf die Entscheidungswirklichkeit zugeschnittenes Modell (principle of bounded rationality) vor. Er nimmt eine Anzahl von Beschränkungen an, die rationales Handeln begrenzen: die Anzahl der Handlungsalternativen, die Beziehungen zwischen Handlungsalternativen und -ergebnissen und die Ordnung der erzielten Ergebnisse nach Präferenzen. Um die Komplexität der zweckrationalen Entscheidungsvorgänge zu reduzieren, schlägt er bestimmte Vereinfachungen vor: Beschränkung der Präferenzskala auf zwei Werte (zufriedenstellend — nicht zufriedenstellend) bzw. auf drei Werte (Gewinn — Unentschieden — Verlust). Um verschiedenen Wertaspekten gerecht werden zu können, führt Simon eine Vektorfunktion ein, die sowohl bei Gruppenentscheidungen die verschiedenen Präferenzen der Mitglieder als auch bei individuellen Entscheidungsprozessen qualitativ unterschiedliche Bewertungsaspekte zu berücksichtigen erlaubt. Außerdem kann dieses Modell noch auf den Fall einer Alternative mit verschiedenen gleich möglichen Konsequenzen angewandt werden.

Alle drei Fälle werden in der gleichen Weise behandelt: Es gilt eine Untermenge von möglichen Konsequenzen zu suchen, für die das durch die Vektorfunktion bestimmte Anspruchsniveau befriedigt ist. Dann ist nach einer Alternative zu suchen, deren Ergebnis in der eben ermittelten Menge der befriedigenden Ereignisse liegt.<sup>42</sup> Nach diesen Entscheidungsregeln ist es allerdings weder sicher, daß eine Lösung existiert, noch daß eine gefundene Lösung die einzig richtige ist. Die Dynamisierung des bisher statischen Modells, die darin implizierte Anpassung des Aspirationsniveaus an den Problemlösungserfolg und die zwischengeschalteten Phasen der Informationsbeschaffung gewährleisten jedoch das Schließen dieser Lücken im Modell.<sup>43</sup>

Indem Simon das Ziel der Maximierung bzw. Optimierung durch das Ziel der Zufriedenstellung (»satisficing«) ersetzt, kann er auch auf die den anderen Entscheidungsmodellen zugrunde gelegte Annahme der Allwissenheit verzichten (»assumption of omniscience«). Zwar haben die spiel- und wahrscheinlichkeitstheoretischen Modelle zu entscheidungstheoretischen Verbesserungen geführt – für den Fall der Unsicherheit wurde die prinzipielle Nutzenmaximierung durch die Maximierung des wahrscheinlichen Nutzens ersetzt und bei Unsicherheit über das Verhalten des Gegenspielers die »minimax«-Strategie eingeführt –, doch erweisen sich diese Strategien als noch zu komplex für die Praxis der Entscheidungsfindung. Faktisches Entscheiden verläuft – so Simon – nach ganz anderen Regeln der Komplexitätsreduktion. Das »satisficing«-Modell der Entscheidung geht schon einen Schritt in Richtung Selbstregulierung, indem es den Zustand der Zufriedenstellung quasi als homöostatische Richtgröße für das Reagieren auf bestimmte Entscheidungssituationen setzt. An die Stelle des Zieles, die beste Entscheidung zu finden, tritt nach dem Prinzip der »bounded rationality« die Absicht, ein Ergebnis zu erreichen, das noch gut genug ist.

Simons Modell hat den Vorteil, daß es praktikabler ist als die traditionellen Konzepte, indem es das Informationsproblem durch eine selektive Informationsstrategie vereinfacht und das Problem der Wertaggregation bei Gruppenentscheidungen durch eine Vektorfunktion ausklammert. Dieses Postulat operationaler Rationalität bedeutet allerdings eine Zurücknahme des Rationalitätsanspruchs zugunsten der Praktikabilität. Hier ist zu fragen, ob damit noch die ursprüngliche Intention von Planung – größtmögliche Handlungsrationalisierung – gegeben ist.

Tenbruck<sup>44</sup> hält zwar ebenfalls die Planungsmodelle eingeschränkter Rationalität für realistischer, setzt aber gerade hier seine Kritik an. Weil das Konzept der »bounded rationality« die Grenzen zwischen empirischer Planungsbeschreibung und normativen Anweisungen verwischt, fragt sich, ob nach diesem Prinzip noch Handlungsverbesserung möglich ist. Je mehr es sich beobachtbarem Planungsverhalten annähert, »werden die Erfolgskriterien bereits durch das tatsächliche Handeln



befriedigt«<sup>45</sup>. Damit läßt sich nach Tenbruck so gut wie alles Handeln rationalem Handeln zurechnen, und das Konzept liefert nur noch eine formale Beschreibung zweckgerichteten Handelns.

Auch Lindblom entwickelt sein Modell des »disjointed incrementalism«<sup>46</sup> aus der Beobachtung des empirisch feststellbaren Entscheidungshandelns. Ähnlich wie Simon hält er eine Anpassung von planungstheoretischen Modellen an reales Planungsverhalten, das durch einen pragmatisch verkürzten Entscheidungsprozeß gekennzeichnet ist, für erforderlich. Die Einstellung des realen Entscheidungsträgers gehe nicht auf optimale Rationalität des Handelns aus, sondern könne als »remedial orientation« beschrieben werden.

Lindblom kennzeichnet die zentral koordinierte Planung nach dem entscheidungstheoretischen Modell als »synoptisches« Konzept und wirft ihr folgende Mängel vor:

1. Vernachlässigung der Informationsaufnahme- und verarbeitungskapazität des Menschen;
2. falsche Voraussetzung unbegrenzt verfügbarer Information;
3. Vernachlässigung der Informationskosten;
4. Vernachlässigung der Problematik der Wert- und Zielbestimmung;
5. Außerachtlassen der empirisch feststellbaren Vermischung von Wert- und Faktenfragen;
6. Unmöglichkeit, alle Variablen zu berücksichtigen (Komplexität);
7. zu große Unbeweglichkeit im realen politischen Prozeß.<sup>47</sup>

Lindblom geht in seinem Modell davon aus, daß zentrale Koordination und allgemeiner Konsens illusorisch sind. Die Entscheidungen werden von allen Entscheidungsträgern in einem Bargaining-Prozeß ausgehandelt, wobei nicht angenommen werden kann, daß objektive rationale Entscheidungsstrategien verfolgt werden. Vielmehr sind die Entscheidungen als Ergebnisse sozialer Anpassungsprozesse zu betrachten (partisan mutual adjustment).<sup>48</sup> Ein solches pluralistisches Konzept kann als Absage an Planung verstanden werden, da nicht mehr angestrebt wird, den immanenten Rationalitätsanspruch von Planung einzulösen.<sup>49</sup>

Lindblom verbindet also den Popperschen Gedanken der »Stückwerks-Sozialtechnik«, des »muddling through«, mit einer pluralistisch-demokratischen Harmonievorstellung, die Krisen und Konflikte weitgehend außer acht läßt. Gegenüber dem synoptischen Ideal hält er die gegenseitige Anpassung der Verhaltensstrategien einzelner Handlungssubjekte in Handlungssystemen nicht nur für realistischer, sondern auch für effizienter, da dadurch wegen größerer Informationskapazität mehr Handlungsalternativen antizipiert werden können. Dieses Konzept gegenseitiger Anpassung ist im übrigen nichts anderes als das Modell der westlichen pluralistischen Demokratie. Insofern kann der Lindblomsche Ansatz, auch wenn er vorwiegend

normativ gemeint ist, durchaus als Deskription von Entscheidungsabläufen in westlichen Gesellschaften verstanden werden.

Obwohl sich Lindblom und Braybrooke gegen den Vorwurf des Konservatismus<sup>50</sup> zur Wehr setzen, können sie ihm doch schwerlich entgehen. Indem sie eine Alternativenauswahl nach dem Kriterium möglichst geringer Abweichungen vom Status quo vorschlagen und reaktive Grenzverbesserungen zum Prinzip gesellschaftlicher Planung machen, beschränken sie ihren Rationalisierungsanspruch auf ein Minimum. Wir sehen uns einer neuen Version der liberalistischen Harmonievorstellungen, die seit dem 18. Jahrhundert die Marktkonzeption begleiteten, gegenüber. Dabei werden weder die sozialen Bedingungen noch die Folgen solcherart zustande gekommener Entscheidungen mitreflektiert. Diese radikale Gegenposition gegen zentrale gesellschaftliche Planung läßt alle die Probleme ungelöst, die das Aufkommen des Planungsdenkens verursachten. Aus der Tatsache, daß eine grundlegende Rationalisierung der Gesellschaft schwierig durchzusetzen ist, folgern Lindblom und Braybrooke, daß es keinen Sinn habe, diese anzustreben. »Wo eine Gesellschaft einer Politik der kleinen Schritte verhaftet ist, bleibt nichts anderes übrig, als nur auf Grenzverbesserungen ausgerichtete Strategien zu konzipieren.«<sup>51</sup>

### 3.2. Kritik des entscheidungslogischen Ansatzes

#### 3.2.1. Die Wertproblematik entscheidungslogischer Planungskonzepte

Im streng entscheidungslogischen Planungskonzept ist eine Einbeziehung bzw. Reflexion von Werten, aus denen Zwecke abgeleitet werden können, in den Rationalisierungszusammenhang nicht vorgesehen und auch per definitionem nicht möglich. So wird von Gäfgen<sup>52</sup> die Rationalisierung der Entstehung, Internalisierung und Vermittlung von Werten und Normen für die Entscheidungstheorie als irrelevant bezeichnet. Da er die Verwendung der Begriffe Norm und Wert nicht für widerspruchsfrei hält, kann er sie nicht unterscheiden und klammert sie beide aus dem Reflexionszusammenhang aus.

Der individualistische handlungstheoretische Ansatz macht es unmöglich, gesellschaftliche und individuelle Werte anders als nicht weiter zu untersuchende Bewertungsregeln zu begreifen bzw. das gesellschaftliche Wertsystem als soziales Überbauphänomen in den Theoriezusammenhang einzubeziehen.<sup>53</sup> Werte werden zu den persönlichen Eigenschaften der Individuen gerechnet und prinzipiell als voneinander unabhängig angenommen. Normen werden entweder, wenn sie internalisiert sind, wie Werte behandelt, oder sie sind als von außen gesetzte Beschränkungen zu betrachten. Im letzteren Falle sind

die Sanktionen, die auf eine Normenverletzung hin zu erwarten sind, nichts anderes als die negativen Folgen einer gewählten Alternative, die berechnet und gegen die Konsequenzen der anderen abgewogen werden können.<sup>54</sup> Gäfgen weist allerdings selbst auf einen entscheidungstheoretischen Bereich hin, für den Werte relevant sind: Entscheidungsmaximen bzw. -attitüden sind vom Wertsystem des Entscheidungsträgers abhängig.<sup>55</sup>

Gäfgen definiert das individuelle Wertsystem als »ein System von Regeln, die angeben, wie die vom Informationssystem geschilderten Konsequenzen auf Grund der Wertempfindungen des Aktors zu bewerten sind«<sup>56</sup>. Der Terminus »Wertempfindungen« scheint symptomatisch für die Intention der Entscheidungstheorie zu sein, Werte nicht also sozial vermittelt zu sehen, sondern in den Emotionalbereich zu verweisen, wo sie nicht weiter im Rahmen der Handlungskalküle verfolgt zu werden brauchen.

Prinzipiell trifft der entscheidungstheoretische Planungsansatz folgende Grundannahmen über Werte, die Ausgangsbedingungen für Entscheidungsmodelle darstellen:<sup>57</sup> Werte können im logischen Entscheidungskalkül nicht als soziale Phänomene erklärt und untersucht werden. Sie sind als gegeben zu betrachten und werden nicht mit in den Rationalisierungsprozeß einbezogen. Entscheidungstheorie ist insofern wertfrei, als sie dem Akteur ein formales Handlungskalkül zur Verfügung stellt, das instrumental den Charakter besitzt.

Gerade weil der entscheidungslogische Planungs-»approach« sich nicht weiter auf Werte einläßt, sie als formale Gegebenheit hinnimmt, kann er nicht durchschauen, daß seine Annahme, Werte könnten gleichsam nach einer Prioritätenskala geordnet werden, unrealistisch ist. Er muß diese Präsumtion einer möglichen transitiven Wertordnung treffen, weil sonst die entscheidungslogische Rationalisierungsstrategie bei gegebener Wertpluralität inkonsistent und unpraktikabel würde. Widersprüchliche, sich ausschließende, konfligierende oder sich nur überschneidende Werte innerhalb desselben Planungssystems – sei nun die Handlungseinheit eine individuelle oder eine Organisation – lassen sich ohne eine vertikale Wertordnung nicht mehr als Ausgangsbasis konsistenter Zwecksetzung verwenden. Rationalisierung von Entscheidungs- und Planungsverhalten wäre nicht mehr möglich.

Die Problematik der Willkürlichkeit der Entscheidungsattitüden bzw. -maximen<sup>58</sup> führt Churchman<sup>59</sup> zur Problematik der Trennung zwischen Fakten und Werten. Die Tatsache, daß Handlungssubjekte mit unterschiedlichen Entscheidungsattitüden sich trotz gemeinsamer Kenntnis der Ausgangsbedingungen nicht mehr über Entscheidungen rational verständigen können, daß nach der wahrscheinlichkeitstheoretischen Entscheidungstheorie keine endgültige Entscheidung als intersubjektiv richtig ausgewiesen werden kann, führt nach Church-

man zu einem ontologischen Pluralismus, der in der Tat der Möglichkeit rationalen Handelns letztlich die Basis entzieht.

Diesen Skeptizismus weist Churchman zurück, indem er darauf hinweist, daß auch die Konstatierung von Fakten eine wertbestimmte Entscheidung voraussetzt, und zwar eine Selektionsentscheidung über die Relevanz von Fakten und eine Entscheidung über ihre Gültigkeit. Aus dieser Wertbestimmtheit der Faktenerhebung leitet Churchman schlüssig die Unbrauchbarkeit und Unmöglichkeit einer analytischen Trennung von Fakten und Werten ab. Somit verlieren auch entscheidungstheoretische Maximen über Entscheidungen in Ungewissheitssituationen ihre praktische Brauchbarkeit; darüber hinaus wird Entscheidungstheorie unter zweierlei Aspekten fragwürdig:

- einerseits trennt sie analytisch und naiv die Wertbestimmung von den anderen Entscheidungskomponenten ab und verweist sie in eine bestimmte Entscheidungsphase,
- andererseits verunmöglicht sie dadurch die Einbeziehung und Reflexion der Wertkomponente während der Informationsphase.

Ist die entscheidungslogische Trennung zwischen Fakten und Werten einmal fragwürdig geworden, so läßt sich auch zeigen, daß auch andere Elemente des linearen Steuerungskonzepts von dieser unrealistischen Wertausklammerung betroffen sind. Außer der Informationserhebung ist nämlich auch die Definition und Festlegung spezifischer Entscheidungshorizonte des Modells mit durch Werte bestimmt.<sup>60</sup>

Nach der Klassifikation Gäfgen<sup>61</sup> gibt es folgende Entscheidungshorizonte, die zusammengenommen den Gesamthorizont einer Entscheidung ausmachen:

1. Werthorizont, innerhalb dessen die Konsequenzen für die Bewertung noch relevant sind;
2. Wertkonstanzhorizont (»die Grenze, innerhalb derer das Wertsystem noch konstant ist«);
3. objektiver technologischer Horizont, jenseits dessen keine Konsequenzen mehr existieren bzw. nur noch infinitesimale, zu vernachlässigende Wirkungen auftreten;
4. Informationshorizont (subjektiv), jenseits dessen alle Folgen mangels Information gleich wahrscheinlich sind.

Insbesondere der letzte Entscheidungshorizont aber zeigt die Bestimmung der Information über Handlungsfolgen als ebenso wertmäßig beeinflußt wie die Information über Fakten.

Zusammenfassend kann also über die problematische Trennung von Fakten und Werten im entscheidungslogischen Modell gesagt werden: Es wird vorausgesetzt, daß es möglich ist, Informationen über Fakten zu selektieren und zu verarbeiten, ohne daß die Selektion bzw. Verarbeitung von den Werten des Aktors bestimmt wird. Wie unrealistisch diese Annahme ist, liegt auf der Hand. Handlungssubjekte sind auf wert- und normenbestimmte Faktenrezeption angewiesen,

da sie die Komplexität des Informationsfeldes reduzieren müssen. Hier geht also eine weitere Rationalisierungsbeschränkung in das entscheidungslogische Kalkül ein, diesmal den Informationsgewinnungsprozeß betreffend.

Gleichzeitig scheint die Trennung zwischen Fakten und Werten auch aus immanent logischen Gesichtspunkten unberechtigt. Werte sind ja gerade, wenn sie als Wesensmerkmale dem Individuum zugeschrieben werden, Fakten, und zwar Fakten, die als ebenso gegeben zu betrachten und zunächst nicht der Willkür des Handlungssubjekts unterworfen sind wie Umweltfakten. Daß Informationen über Umweltereignisse und -bedingungen gerade aber auch wieder bei der Wertbildung und -veränderung mitwirken, bleibt außer acht.<sup>62</sup>

Zu solchen Annahmen konnte es im entscheidungslogischen Modell kommen, weil dieses von vornherein Handeln nicht als sozial bestimmtes sah, sondern als instrumentelles begriff. Das Handlungsmodell wurde einem technischen Zusammenhang entnommen, innerhalb dessen es darum ging, das Verhältnis des Menschen zur Natur zu rationalisieren. Die naive (oder bewußt repressive) Übertragung dieses Schemas auf soziale Beziehungen ohne die Zuhilfenahme soziologischer Erkenntnisse erklärt seine Beschränktheit.

Sind diese Annahmen über Werte einmal getroffen, so bieten sich zwei Möglichkeiten gesellschaftlicher Rationalisierung: Rationalität stellt sich gleichsam von selbst ein, wenn jeder Akteur sein eigenes Entscheidungshandeln rationalisiert. Der Marktmechanismus, das Konkurrenzprinzip ermöglichen dann eine Rationalisierung des Gesamthandlungszusammenhangs, die dadurch zustande kommt, daß die Werte und die daraus abgeleiteten Zwecke ins Handlungskalkül der Individuen als Beschränkungen eingehen, als Umweltinformationen, die die Grenzen der eigenen Optimierungs- bzw. Maximierungsfunktion anzeigen. Über den Preismechanismus soll dann eine optimale Ressourcenallokation für das Gesamtsystem erfolgen. Handelt es sich dagegen um kollektive Entscheidungsprozesse, so wird eine Aggregation der individuellen Wertordnungen für möglich gehalten, die die Ermittlung von gemeinsamen System- bzw. Organisationszielen erlaubt.

### 3.2.2. Die Problematik kollektiver Wertermittlung auf Grund individueller Präferenzenordnungen

Will das synoptische Planungsmodell nicht jegliche Bedeutung für kollektive Entscheidungen verlieren, so ist es auf die Ermittlung einer zentralen Wertordnung aus individuellen Präferenzen angewiesen.<sup>63</sup> Anderenfalls ist es nur als dezisionistisches Befehlsmodell vorstellbar, das am typischsten wohl in militärischen Organisationen

verwirklicht ist. Die Ermittlung einer zentralen Wertordnung erscheint aber unter verschiedenen Aspekten äußerst problematisch: Die Bestimmung einer gesamtgesellschaftlichen Nutzenfunktion im Rahmen der Wohlfahrtsökonomie setzt eine Regel voraus, nach der eindeutig eine kollektive Präferenzfunktion mit Hilfe der partikularen Wertordnungen ermittelt werden kann. Die Werte werden dabei dadurch quantifiziert, daß individuelle Präferenzen gemessen und gewichtet werden, die das Individuum gegenüber bestimmten alternativen Gesellschaftszuständen äußert. Konflikte über Werte können also nicht diskursiv ausgetragen werden, sondern werden von vornherein abgeblockt, indem die Reaktionen auf gewisse Zielalternativen bei einer repräsentativen Stichprobe der Bevölkerung gemessen werden.<sup>64</sup>

Zweifellos führt diese Methode nicht zu einer konsistenten Wertordnung, auf die Planung aufbauen könnte, sondern nur zu einem Zerrbild gesellschaftlich virulenter Einstellungen und Vorurteile. Eine noch »effektivere« Methode, keine Kommunikation über Werte aufkommen zu lassen, besteht darin, »daß die Kontroversen von der Bestimmung der Ziele verschoben werden auf technische Fragen zur Vorgehensweise, das heißt auf Bereiche, die relativ wenig Emotionen stimulieren«<sup>65</sup>. Ein anderer Grund für die Unmöglichkeit einer kollektiven Wertaggregation ist darin zu sehen, daß auch bei den individuellen Handlungssubjekten keine konsistente, transitive<sup>66</sup> Wertordnung anzunehmen ist. In der Tat besitzt das Wertbewußtseinsfeld des Individuums eine Komplexität, die durch quantifizierende Methoden kaum zu bewältigen ist.<sup>67</sup>

Schließlich ist auch die Vorstellung einer kardinalen Präferenzskala unrealistisch. »Interpersonal und intertemporal lassen sich weder identische Maßeinheiten, noch Skalennullpunkte bestimmen.«<sup>68</sup>

Im Grunde handelt es sich bei dem Versuch, eine gesamtgesellschaftliche Wertaggregation vorzunehmen, um die rein formale Beilegung inhaltlicher Wert- und Interessenkonflikte durch die Konstruktion eines Ersatzkonsenses.<sup>69</sup> Daß dieser Versuch scheitern muß, und zwar auch nach den immanenten Postulaten der Konsistenz der zu erreichenden Präferenzanordnung, verwundert nicht.<sup>70</sup>

Hier wird die Problemlösungsfunktion der entscheidungslogischen Planungsmodelle in der Sozialdimension als dissensvermeidende und damit letztendlich systemstabilisierende Strategie deutlich. Planung in diesem Sinne hat befriedenden Charakter, da sie in der Form staatlicher Planung gesellschaftliche Interessenkonflikte methodisch dadurch ausklammert, daß diese durch die zentrale Wertaggregation auf Grund von Präferenzanordnungen zu einer staatlichen Zielfunktion neutralisiert und nicht mehr artikuliert werden, geschweige denn einer diskursiven Auseinandersetzung unterzogen werden können.

Praktisch hat also die Konstruktion einer allgemein verbindlichen gesellschaftlichen Wertordnung, wenn sie auf der Grundlage eines solcherart brüchigen methodischen Fundamentes ermittelt wird, die Funktion, zu verhindern, daß gesellschaftliche zentrale Planung von den konfligierenden Interessen der Betroffenen direkt zur Rechenschaft gezogen wird. Obwohl eine solche kollektive Präferenzenordnung keinesfalls die realen, qualitativ verschiedenen individuellen Wertordnungen repräsentiert, bietet die Berufung auf sie doch die grundlegende Möglichkeit, Planentscheidungen zu legitimieren.

Im übrigen gilt für die Problematik der Ermittlung kollektiver Präferenzen all das, was gegen eine individuelle Präferenzenordnung vorgebracht werden kann. Die entscheidungslogischen Modelle setzen zunächst für die Ermittlung kollektiver Präferenzen aus individuellen Daten voraus, daß die Präferenzen sich im Planungszeitraum und auch danach nicht wesentlich ändern und fluktuieren. Durchschnittsbildungen aus mehreren, zu aufeinanderfolgenden Zeitpunkten gemessenen Präferenzen sind nur »sinnvoll, wenn die gemittelten Daten z. B. keinen Trend aufweisen, der sich etwa als eine immer stärker werdende Bevorzugung einer oder mehrerer bestimmter Konsequenzen äußern könnte«<sup>71</sup>. In einem solchen Falle würden sich Trendermittlungsverfahren anbieten, die sich allerdings nicht auf bloße Extrapolation beschränken dürften und über die Aggregation individueller Wert- und Präferenzenstrukturen hinausgehen müßten. An ausgereiften Methoden liegt hier allerdings noch recht wenig vor.

Eine weitere Voraussetzung für eine Ermittlung von Präferenzfunktionen ist darin zu sehen, daß die Zahl der Handlungsalternativen nicht allzu groß ist. Wird diese Bedingung nicht eingehalten – und das ist bei vielen Entscheidungssituationen als realistisch anzunehmen –, so ist die Alternativenmenge nicht mehr so zu verarbeiten, daß eine Wertordnung erzielt werden kann.<sup>72</sup> Neben diesen praktischen Gründen tauchen noch theoretische Schwierigkeiten außer den oben erwähnten auf. Die Entscheidungstheorie geht im allgemeinen von der Eindimensionalität der Bewertungskriterien, die zu Präferenzenordnungen führen sollen, aus. Das ist nicht nur ein äußerst unrealistisches Konzept, sondern führt auch zu großen Schwierigkeiten, was die Operationalisierung angeht. Methoden, die die Mehrdimensionalität von Bewertungsvorgängen bewältigen können, liegen noch nicht in operabler Form vor.

### 3.2.3. Tenbrucks These der Inkongruenz von Zwecken und Bedürfnissen

Auch Tenbruck bezweifelt zu Recht die empirische Relevanz der Annahme, daß es möglich sei, Zwecke in einem Präferenzensystem zu

ordnen.<sup>73</sup> Selbst die Modelle eingeschränkter Rationalität kommen nach seiner Ansicht nicht an dieser grundsätzlichen Kritik vorbei, weil auch sie die Annäherung an eine wie auch immer zustande gekommene Präferenzanordnung für die Grundlage der Handlungs-rationalisierung halten.

Er geht davon aus, daß Zwecksetzung nur dann erfolgt, wenn bestimmte Bedürfnisse nicht befriedigt werden. Dabei verzichtet er darauf, den Terminus »Bedürfnisse« in irgendeiner Weise näher zu definieren und beläßt es beim vorwissenschaftlichen Sprachgebrauch. Auf jeden Fall decken Zwecke nur einen Teil des Bedürfnisfeldes ab und können nie ganz alle latenten und nicht reflektierten Funktionen unserer Lebensumstände umfassen. Für diesen Zusammenhang zwischen Bedürfnissen und Zwecken ist es irrelevant, ob die Zwecke in einem Präferenzensystem geordnet werden können. Ausschlaggebend bleibt, daß sie nur die bewußten Bedürfnisse repräsentieren. Werden Zwecke nun durch Planungshandeln erreicht, so besteht die Gefahr, daß diese Realisierung die latente Befriedigung anderer Bedürfnisse gefährdet. Damit können diese ins Bewußtsein der Öffentlichkeit kommen und eine neue Zwecksetzung nach sich ziehen.

Planung wirft also meistens Folgeprobleme auf, und diese ziehen ebensolche nach sich. Der iterative Prozeß ist unbegrenzt. Der Grund für diese Selektivität des Zweckbegriffs liegt nach Tenbruck darin, daß die Bedürfnisstruktur undurchsichtig und komplex bleiben muß, da viele Bedürfnisse, wenn sie befriedigt sind, unbewußt bleiben und der Gratifikationswert der realisierten Zwecke deshalb nicht objektiv gültig abgeschätzt werden kann. Häufen sich die Folgeprobleme durch zu raschen, durch Planung bedingten Wandel, so hat das eine Gefährdung der Systemstabilität, Unruhe und Unsicherheit zur Folge.

Soweit mit dieser Argumentation die grundsätzliche Schwierigkeit angesprochen ist, daß bei zweckrationaler Planung immer Nebenfolgen auftreten, die vorher nicht berücksichtigt wurden und werden konnten, daß deshalb Ausgangs- und Endzustand nicht nach Optimalitätskriterien vergleichbar im Sinne einer Nutzenfunktion sind und daß dysfunktionale Folgen wiederum Anpassungsplanung erforderlich machen, wird in der Tat auf ein wesentliches Rationalisierungsdefizit der entscheidungslogischen Modelle hingewiesen, das erst im Rahmen der kybernetischen Systemmodelle von Planung durch Rückkopplungsvorgänge aufgehoben werden kann. Zur Inkongruenz von Zwecken und Bedürfnissen kommt noch erschwerend für den Planungsprozeß hinzu, daß sich die einmal aufgestellte Präferenzstruktur mit der Realisierung der Zwecke ändern kann und meist auch ändert.

Fragwürdig wird Tenbrucks Argumentation dort, wo sie auf ein generelles Infragestellen von innovativer Planung überhaupt abzielt.



Tenbruck begreift Gesellschaft als zukunftsstabilisierendes System,<sup>74</sup> ja, er setzt sogar Gesellschaft als Handlungssystem mit einem Zukunftsplan gleich. Zukunftsstabilisierung kann dann sowohl durch rationales Handeln als auch durch funktionale Äquivalente wie Gewohnheiten, Normen und strukturelle Einrichtungen gewährleistet werden. Rationales Handeln, soweit es sich auf Zukunftsstabilisierung beschränkt, ist für Tenbruck sinnvoll und notwendig, dort aber, wo es Veränderung planvoll bewirken soll, wird es risikobeladen und gefährdet die Systemstabilität.

Tenbruck unterscheidet also systemkongruentes Planen, das sich in den Rahmen der gegebenen Ordnung einfügt, und nicht-systemkongruentes Planen, das diese Ordnung Veränderungsprozessen aussetzt. Letzteres fällt unter seine These der Inkongruenz von Bedürfnissen und Zwecken, die aus der oben angeführten Argumentation folgt. Mit seiner berechtigten und durchaus zutreffenden Kritik am Zweck-Mittel-Schema, das subjektiver Handlungsrationaltät zugrunde liegt, fällt er gleichzeitig ein negatives Urteil über die nicht-systemkongruente Planung überhaupt. Daß es auch andere Planungsmodelle, die seine Einwände wenigstens teilweise berücksichtigen, gibt, scheint Tenbruck nicht rezipiert zu haben.

### 3.2.4. Kritik des Zweck-Mittel-Schemas: Myrdal und Luhmann

Myrdal schrieb seine Kritik des Zweck-Mittel-Denkens schon in den frühen dreißiger Jahren. In seinem Aufsatz »Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie«<sup>75</sup> tauchen zum erstenmal die wesentlichen Hauptzüge der Kritik am Zweck-Mittel-Denken auf, die später noch oft wiederholt werden sollten. Das Erscheinungsdatum (1933) ist insofern interessant, als es in eine Periode fällt, die durch das Scheitern der freien Marktwirtschaft und damit der subjektiven Handlungsrationaltät durch die Weltwirtschaftskrise gekennzeichnet ist.

Myrdals Arbeit gehört zu den Versuchen, die Rationalisierungsbemühungen des frei auf dem Markt agierenden Handlungssubjekts kritisch zu reflektieren. Gleichzeitig ist sein Aufsatz Bestandteil des Werturteilsstreits in den Sozialwissenschaften, der seit Max Weber besonders die deutsche soziologische und nationalökonomische Diskussion bestimmte.

Myrdal geht, wie schon erwähnt, von drei Voraussetzungen des Zweck-Mittel-Denkens aus: der Wertneutralität der Mittel, der Unabhängigkeit der Ziele von anderen Zielen und der relativen Wertneutralität von Nebenfolgen. Er versucht die logische Unhaltbarkeit dieser Voraussetzungen nachzuweisen und kommt zu dem Ergebnis,

daß Mittel nicht wertneutral sein können und sind, daß Nebenwirkungen reflektiert und wertmäßig bestimmt werden müssen und daß schließlich auch Ziele Mittelcharakter besitzen können.<sup>76</sup> Myrdal erkennt die Unmöglichkeit der Aufstellung einer Werthierarchie und fordert die Einbeziehung von sozio-psychologischen Erkenntnissen über individuelle Wertsetzungen. Gleichzeitig stellt er die ideologische Funktion des Zweck-Mittel-Denkens heraus, die in der wertsubjektivistischen Lokalisierung von Wertungen allein auf der Zweckebene beruht.

Auf dieser fundamentalen Kritik des Zweck-Mittel-Denkens folgt bei Myrdal allerdings nicht die Forderung seiner Liquidierung. Myrdal sieht keine Möglichkeit, die Umdeutung von kausalen Erklärungen in final-normative durch andersgeartete Konzepte zu ersetzen. Für ihn besteht der Wert und die relative Operabilität des Zweck-Mittel-Schemas in der aprioristischen Reduktion von Komplexität durch Zwecksetzung. »Eine solche a p r i o r i s t i s c h e Einschränkung des Blickfeldes muß vorgenommen werden: Das Chaos kann nicht unmittelbar Objekt der Wissenschaft sein.«<sup>77</sup>

Myrdal begreift diese paradoxe Einschätzung der Zweckrationalität als tragisch und erhofft sich von der synthetisch-verstehenden Einsicht in die Attitüden und Wertstrukturen gesellschaftlicher Gruppen eine praktische Ausrichtung der Sozialwissenschaften, die es ermöglichen soll, Wertimplikationen von Zwecken und Mitteln wissenschaftlicher Reflexion zugänglich zu machen.

Luhmann<sup>78</sup> kritisiert die Anwendung des herkömmlichen Zweckbegriffs, der von der Einzelhandlung her konstruiert ist, auf Systemhandeln und versucht eine Neuinterpretation des Zweckbegriffs, indem er ihn im systemtheoretischen Kontext einer funktionalen Analyse unterzieht.

Die Funktion von Zwecken ergibt sich — wie bei Luhmann kaum anders möglich — aus dem archimedischen Punkt seines Denksystems, dem Problem der Weltkomplexität. Zwecksetzung hat die Funktion der Reduktion von Komplexität und Veränderlichkeit. Nachdem die Wahrheitsfähigkeit von Zwecken denkgeschichtlich überholt scheint, postulierte er eine Umorientierung des Zweckbegriffs und dessen Integration in seine äquifunktionalistische Systemtheorie. »Nur vom Systembegriff her können unter den veränderten Denkvoraussetzungen und Überzeugungsgrundlagen Zwecke wieder Sinn gewinnen, und zwar als Strategien der Reduktion von Komplexität und Veränderlichkeit.«<sup>79</sup>

Hier zeigt sich schon Luhmanns Verzicht auf substantielle, inhaltliche Rationalisierung. Nach der Konstatierung der Relativität von Zwecken bricht er die Diskussion über die hinter diesen stehenden

Werte vollends ab und analysiert Zwecke nur noch formal innerhalb seines funktionalen Bezugsrahmens.

Zwecksetzung bedeutet für Luhmann ein »Scheuklappenprinzip«, was die Wertberücksichtigung angeht. Insofern reduziert sie ein weiteres Mal die schon durch das Kausalschema strukturierte Komplexität und macht es möglich, die Systemprobleme – allen voran das des Bestandes – entscheidbar zu machen.

Zwecksetzung heißt also selektive Berücksichtigung nur der Wirkungen, »die für so wertvoll gehalten werden, daß ihretwegen andere Folgen des Handelns ignoriert oder in Kauf genommen werden können.«<sup>80</sup> Dieses von Weber gültig formulierte Prinzip verliert seine Relevanz für das Handeln in sozialen Systemen nicht zuletzt deshalb, weil in diesen Zwecksetzung als rein interner Vorgang betrachtet wird, der die Innen-Außen-Beziehung des Systems unberücksichtigt läßt. Schließlich verarbeitet Luhmann auch die durch empirische Analyse gewonnenen Argumente gegen den Zweckbegriff der klassischen Organisationslehre: Zwecke sind danach meist zu wenig instruktiv für die Festlegung von Mitteln; sie lassen widersprüchliche Unterzwecke in der Praxis zu, ja machen diese sogar manchmal erforderlich. Zwecke sind nicht unbedingt zur Gänze konsenspflichtig und durchaus ohne Bestandsgefährdung des Systems variabel. Mit anderen Worten kann die Bestandserhaltung eines Systems nicht mit der Zweckerreichung eines Systems gleichgesetzt werden. Vielmehr ist die Verfolgung von Zwecken in der Form von Zweckprogrammierung nur eine unter mehreren äquifunktionalen Strategien, die das Überleben von Handlungssystemen sicherstellen.

Zweckprogrammierung ist im Unterschied zu Konditionalprogrammierung ein Festlegen von Entscheidungsprämissen im Hinblick auf zu bewirkende Folgen, während Konditionalprogrammierung sich mehr auf die entscheidungsauslösenden Ursachen bezieht. Beide Programme, die meist ineinander verschachtelt werden, sind reflexive Prozesse, die unter Luhmanns formale und offene Definition von Planung fallen. In diesen reflexiv strukturierten Programmtypen sieht Luhmann eine Ausweitung des Komplexitätserfassungspotentials, das durch die Asymmetrie des kausal-finalen Zweckschemas begrenzt ist. Der Nutzen des Zweckdenkens, nämlich die Reduktion von Komplexität durch Wertselektion und asymmetrisch-einseitige Variabilität der Mittel nach Zweckgesichtspunkten, kennzeichnet gleichzeitig auch seine Begrenzung, was die Fassungskraft für Komplexität angeht. Da die asymmetrische Struktur nicht grundlegend aufgehoben werden kann, sollen reflexive Entscheidungsprozesse, also Planung, das Wertberücksichtigungspotential der Zwecke steigern.<sup>81</sup>

### 3.2.5. Weitere Implikationen entscheidungslogischer Planungsmodelle

Der Zweckrationalität Weberschen Typs und allen auf ihr basierenden entscheidungslogischen Verfahren entspricht ein hierarchisches Befehlsmodell auf der Organisationsebene. Dabei werden die Zwecke an der Hierarchiespitze festgelegt, während den unteren Chargen der Einsatz der Mittel obliegt. Auch wenn dieses einfache Hierarchie-Befehls-Modell wohl selten so recht in seiner idealtypischen Form verwirklicht wurde, so sind doch grundlegende Züge dieses Schemas allen zweckgerichteten entscheidungslogisch strukturierten Systemen, vor allem Verwaltung und Militär, eigen. Luhmann<sup>82</sup> deutet an, daß diese strukturelle Entsprechung nicht zufällig, sondern notwendig sei. Hier bietet sich die These an, daß das kausal fundierte Zweck-Mittel-Denken Begründungs- und Rechtfertigungsfunktion für hierarchisch strukturierte und befehlsmäßig ausgeübte Herrschaft hat.

Über diesen allgemeinen Ideologieverdacht hinaus gibt es noch andere Implikationen entscheidungslogischer Konzepte, die vor allem wegen ihrer politischen Bedeutsamkeit erwähnt werden müssen.

Fester weist auf den euphemistischen Charakter der Entscheidungstheorie hin.<sup>83</sup> Begriffe wie »Mittelpotential« und »Kontrollvariable« haben verschleiende Funktion, da sie den Repressionsaspekt von Macht gänzlich unterschlagen. Indem Zwecke absolut gesetzt werden und innerhalb des Schemas nicht mehr weiter hinterfragt werden können, bekommen Sachzwänge zentralen Stellenwert für die Rechtfertigung von Handlungen. Sind einmal Zwecke entweder durch individuelle Festsetzung oder durch Techniken kollektiver Wertaggregation bestimmt worden, so wird weiterer Dissens durch das entscheidungslogische Vorgehen ausgeräumt.

Die oben erwähnte Vorentscheidung von Handlungsentscheidungen durch Informationsselektion ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der damit einhergehenden Beschränkung von Rationalisierung zu sehen, sondern auch unter dem Aspekt verschleieter Macht. Wer über die Informationen verfügt, beeinflußt in großem Maße die Entscheidungen in Handlungssystemen, besonders in Situationen, die durch eine hochkomplexe und unübersichtliche Umwelt bestimmt werden. Daß in solchen Systemen die Rolle der Informationsbeschaffung und Entscheidungsvorbereitung wissenschaftlich ausgebildeten Fachleuten zufällt und daß diese »Technokraten« ihre wachsende durch eine Ideologie der Sachzwänge verschleierte Macht im Interesse bestimmter gesellschaftlicher Gruppen auszuüben geneigt sein könnten, war Ende der sechziger Jahre in Deutschland Gegenstand der sog. Technokratiediskussion, die dann in die Planungsdiskussion überging.<sup>84</sup> Zweifellos wurde diese Gefahr in ihren Auswirkungen in

der damaligen Phase überschätzt, doch kommt ihr unter der Annahme einer entpolitisierten Öffentlichkeit durchaus Bedeutung zu. Ein weiterer Aspekt kommt hinzu: Das kausale Denken, das hinter den Modellen zweckrationalen Entscheidens steht, läßt die Planungsbetroffenen für den Planer als Umwelt, als Störvariable erscheinen. Der Entscheidungsträger wirkt ursächlich auf diese, um die Wirkung zu erzielen, die seinen Zwecken am gemäßtesten ist. Daß es sich dabei um eine soziale Beziehung zwischen Planer und Planungsbetroffenen handelt, um soziale Interaktion, die sich im hierarchischen Modell der Entscheidungslogik als Macht darstellt, »fällt gleichsam zwischen den abstrakten Kategorien des Schemas hindurch«<sup>85</sup>. Das Verhältnis zwischen Planer und Planungsbetroffenen interessiert nur insofern, als es die lineare zweckgerichtete Ursache-Wirkungs-Relation des Konzepts betrifft und kann nicht als Rationalisierungsobjekt verstanden werden. Gerade für eine effizientere Zweckerreichung wäre eine Rationalisierung dieses Verhältnisses wichtig, da so eine Risikoreduzierung und eine Stabilisierung des Handlungssystems zu erreichen wäre, die auch noch im Rahmen der Zweckrationalität interpretiert werden könnte. Überlegungen dieser Art führten schließlich zur Anwendung von Regelungsmodellen auf Planungs- und Entscheidungsvorgänge.

Daß Umwelt nur als Störgröße aufgefaßt werden kann, hat aber auch noch andere Folgen, die vielleicht schwerer wiegen: Die Möglichkeit der Handlungsrationalisierung ist um so größer, je berechenbarer Umwelt wird, je stabiler die Erwartungen über Umwelteinflüsse werden. Das hat zur Folge, daß vereinfachte Stabilitätsmaßnahmen zur Simulierung von Umweltverfahren herangezogen werden und daß darauf hingearbeitet wird, Störgrößen möglichst auszuschalten. Das Rationalitätsniveau des Entscheidungsmodells hängt also implizit vom Grad der Veränderungen in der Umwelt ab. Man kann diesen Aspekt als die konservativistische Ausrichtung des Modells bezeichnen.<sup>86</sup>

Konservatismus wird aber auch noch durch einen anderen »Sachzwang« des entscheidungslogischen Konzeptes hervorgerufen. Für langfristige Planungen muß auch eine langfristige Wertkonstanz angenommen werden, da eine Revision der Werte zu Zielveränderungsprozessen führt, die Planungen über einen längeren Zeitraum im linearen Entscheidungsmodell verunmöglichen.<sup>87</sup> Diese notwendige Annahme der Wertkonstanz führt folgerichtig zu einer konservativistischen Grundeinstellung der Planer, die ihre Zielvorgabe gefährdet sehen. Auch dieser Anpassungsschwäche des Zielmodells wurde mittels der kybernetischen Systemmodelle Rechnung getragen, die aber gegen denselben Vorwurf auch nicht vollkommen gefeit sind, da die konservative Intention nicht nur hinsichtlich der Werterhal-

tung, sondern auch der Systemstabilisierung und der strukturellen Invarianz zu betrachten ist.

Bei kurzfristiger Planung ist die Annahme eines weiten Wertkonstanzhorizonts nicht notwendig. Je mehr sich aber daraus eine reine Anpassungs- und »Reparatur«-Planung in Richtung auf einen Inkrementalismus Lindblomscher Observanz ergibt, desto mehr wird die Invarianz von Strukturen wiederum zum Programm.<sup>88</sup>

### 3.2.6. Die beschränkte Rationalität entscheidungslogischer Planungsmodelle

Nach dieser Diskussion kritischer Einwände gegen das Zweck-Mittel-Konzept und die darauf basierenden entscheidungslogischen Verfahren gilt es nun das Resumée zu ziehen im Hinblick auf deren beschränkte Rationalität.

Dazu ist es notwendig, noch einmal kurz die subjektive Handlungs-rationalität, der entscheidungslogische Modelle unterworfen sind, herauszustellen. Diese subjektive Handlungs-rationalisierung bezweckt, die Entscheidung des Handlungssubjekts unter marktwirtschaftlichen Prämissen zu verbessern. Für den Marktteilnehmer gilt danach, daß unter vollkommener Konkurrenz auf dem Markt Preise Indizes für Präferenzen und Knappheiten sind. Nach der Marktlogik entsteht dann ein wirtschaftliches Gleichgewicht, wenn die Produktion so auf die Angebotseite reagiert, daß die Grenzkosten schließlich gleich den Preisen sind. Dadurch soll, der marktwirtschaftlichen Theorie nach, optimale Ressourcenallokation zustande kommen, die insgesamt das Sozialprodukt maximiert.

Im Bereich entscheidungslogischer Verfahren findet dieses Denken seine Entsprechung in der Annäherung des Handlungsoutputs an einen Grenzwert, der dem Optimierungsprinzip entspricht. Zwar hat das Marktmodell für viele Bereiche seine empirische Relevanz verloren, doch wird dieser Ansatz noch häufig beibehalten. Soziale Wohlfahrt wird einfach mit der Steigerung des Sozialprodukts gleichgesetzt; sie wird an der Summe individueller Einkommen ohne Berücksichtigung von Verteilung und Kontrolle gemessen. Die ordnungspolitischen Implikationen dieser Art von Planung liegen auf der Hand. Werden aber Verteilungseffekte intendiert, so gehen sie als soziale Kosten ins Kalkül ein.<sup>89</sup>

Eine Alternative zu dieser Vorgehensweise ist mit den PPBS-Methoden gegeben,<sup>90</sup> bei denen nicht mehr der Preismechanismus über die optimale Allokation von Ressourcen bestimmt. Diese offene Entscheidungshilfe bietet zwar theoretisch Raum für alternative und komplexere Zielordnungen, setzt aber einerseits einen institutionalisierten öffentlichen Willensbildungsprozeß voraus, der sich nicht auf die

parlamentarische Ebene beschränken darf, und verweist andererseits wieder auf die Schwierigkeiten, die das Aufstellen einer sozialen Nutzenfunktion innerhalb des entscheidungstheoretischen Ansatzes durch die Ermittlung einer kollektiven Präferenzenordnung und die Aggregation individueller Wertordnungen mit sich bringt. Hier gilt die Bemerkung Krauchs, daß rationale Planung an ihre Grenzen stößt, »wenn es nicht möglich sein sollte, Ausmaß und Richtung der Veränderung von Wertvorstellungen und Erwartungen künftiger Generationen abzuschätzen«<sup>91</sup>.

Auch auf die anderen Kontingenzbeschränkungen der entscheidungslogischen Modelle wurde schon hingewiesen: Bei komplexen Zielen wird die Anzahl der Handlungsalternativen so groß, daß sie nicht mehr im Phasenmodell der Planung zu bewältigen sind. Die willkürliche, dezisionistische Absorption von Komplexität wird notgedrungen anonymen Entscheidungsträgern überlassen, die im Rahmen des Modells nicht zu kontrollieren sind. Da Ziele und Werte nicht in den Planungsprozeß mit einbezogen werden, kann grundlegende Innovation und Rationalisierung des Gesamtsystems nicht stattfinden. Die teleologische Wahlrationalität des Modells beschränkt sich mithin von vornherein nur darauf, Handlungssubjekten bzw. hierarchischen Organisationen das formale Schema für die Deutung und Durchführung von Planungsprozessen zu liefern, ohne daß dieses über die technische Zielerreichung hinaus Handhabe für die Rationalisierung von Handlungssystemen und Zielordnungen böte.

## 4. Kybernetisch-systemtheoretische Planungsmodelle

### 4.1. Grundzüge des Regelungskonzepts von Planung

#### 4.1.1. Begriffliche Voraussetzungen des regelungstheoretischen Planungskonzepts

Das, was im folgenden als der kybernetisch-systemtheoretische<sup>1</sup> oder regelungstheoretische Ansatz der Planung bezeichnet werden soll, hat zum Teil seine Ursprünge in so unterschiedlichen Wissenschaftsbereichen wie der Biologie und der Ingenieurwissenschaft, die zuerst Regelungsmodelle als Erklärungs- bzw. Konstruktionsgrundlage verwendeten. Von ihnen übernahmen die Sozialwissenschaften die Regelungs- und Steuerungsmodelle, da sie annahmen, daß Regelungsprozesse auch für die Analyse sozialer Systeme von zentraler Bedeutung seien.<sup>2</sup> Wichtigste Variable dieses neuen Ansatzes ist der Begriff der Information, der aber auch, wie später festzustellen sein wird, einige fragwürdige Implikationen in sich birgt, wenn er verkürzt und analog zu einem einbahnigen Kommunikationsmodell gebraucht wird.

Der andere Bestandteil des kybernetisch-systemtheoretischen Ansatzes ist die allgemeine Systemtheorie, wie sie als hochabstrakte allgemeine Theorie schon von Bertalanffy in wesentlichen Teilen in den zwanziger Jahren entwickelt wurde. Nach dem Zweiten Weltkrieg versuchte man beide Ansätze zu integrieren.<sup>3</sup> Es entstand das, was hier, um begriffliche Unklarheiten zu vermeiden, kybernetische Systemtheorie genannt werden soll. Im Unterschied zur allgemeinen Systemtheorie, die auf einem höheren Abstraktionsniveau Systeme untersucht, beschränkt sich die kybernetische Systemtheorie auf rückgekoppelte informationsverarbeitende Systeme und deren Verhalten. Ein grundsätzliches Merkmal kybernetischer Systeme besteht in deren Kreiskausalität im Unterschied zur linearen Kausalität der Steuerungsmodelle.<sup>4</sup> Dabei bilden nicht die Wirkungen neue Ursachen, sondern es findet eine Rückwirkung (Feedback) von den Wirkungen auf die Ursachen statt. Allgemeines Strukturschema kybernetischer Systeme ist der Regelkreis, der aus den Elementen Regler, Stellgröße, Regelstrecke und Regelgröße besteht. Rückkopplung findet im Regelkreis insofern statt, als der Regler die resultierende Regelgröße berücksichtigt und so das System in der Lage ist, stabilitätsstörende Einflüsse zu kompensieren.<sup>5</sup>

Selbstgeregelter kybernetischer Systeme sind in einem relativen Ausmaß von Störgrößen der Umwelt abhängig und bestimmen ihr Ver-



halten nach Maßgabe ihres internen Informationsverarbeitungsprozesses. Informationen werden in Form von Signalen übermittelt. Signale, d. h. kodierte Informationen, werden durch materielle Träger, die sog. Kanäle, übertragen. »Die Menge der ausgetauschten Information hängt unter anderem von der Kapazität des Übertragungskanals ab.«<sup>6</sup> Nach der Informationstheorie ist Information ein Maß für den Neuigkeitswert von Zeichen, die durch Signale übermittelt werden. Sie wird in »bit« gemessen, einer Einheit, die die kleinste Menge an Information, die zur Lösung einer binären Entscheidung notwendig ist, darstellt.

Bei komplexeren kybernetischen Systemen handelt es sich um solche, die sich aus mehreren Rückkopplungsschleifen zusammensetzen und hinsichtlich der Anzahl der Koppelungen und Elemente stark variieren können. Lernfähig sind kybernetische Systeme dann, wenn sie nicht nur Informationsspeicherungsmöglichkeiten (Gedächtnis) besitzen, sondern auch eine Instanz, die nach einem Außenweltmodell die Informationen miteinander verknüpfen kann.<sup>7</sup>

Schließlich gilt es zwischen offenen Systemen, die in Beziehung zur Systemumwelt stehen, und geschlossenen Systemen, denen diese Input- oder Output-Beziehung mangelt, zwischen stabilem Systemverhalten, bei dem das System immer wieder zu einem bestimmten Gleichgewichtszustand zurückkehrt, und instabilem Systemverhalten, bei dem der Gleichgewichtszustand eine Funktion der Zeit ist, zu unterscheiden. Neben der bisher erwähnten negativen Rückkopplung gibt es noch die positive Rückkopplung, die verstärkend wirkt und zur Systemveränderung bzw. -zerstörung führen kann.

Rückkopplung erlaubt also eine Uminterpretierung des Zweckbegriffes: Mit ihrer Hilfe halten selbstgeregelter Systeme einen Stabilitätzustand aufrecht, der durch den Sollwert bestimmt ist (negative, kompensierende Rückkopplung), oder sie erreichen ein systemtranszendierendes Ziel durch kumulativ-verstärkende Rückkopplung. Im einen Fall besteht der Zweck des Systems in der Stabilisierung eines Systemzustandes und im anderen Fall in der Annäherung an einen erstrebten Zustand.

Waren kybernetische Regelungsmodelle in ihrer Anwendung auf soziale Tatbestände zunächst deskriptiv-analytisch gedacht, so entstand bald die Tendenz, sie präskriptiv-normativ als sozialtechnologische Organisationsmodelle für Gesellschaft oder deren Teilsysteme zu begreifen.<sup>8</sup> Wesentlich für kybernetische Systemmodelle ist ihr Analogiecharakter. Sie sind insofern abstrakt und auf viele Objektbereiche anwendbar, als sie eine relative strukturelle oder funktionale Übereinstimmung zwischen Objektbereich und Modell anstreben.

Bei der Transponierung kybernetischer Systemmodelle aus dem Bereich der Naturwissenschaften in den sozialwissenschaftlichen Bereich setzte man eine grundsätzliche Strukturänderung bzw. -homogenität

zwischen beiden Objekt- und Erkenntnisbereichen voraus.<sup>9</sup> Dabei stieß man in der kybernetischen Soziologie und Politologie auf Schwierigkeiten der Operationalisierung abstrakt-formaler kybernetischer Begriffe wie Systemgrenze, Systemziel, Information. Meist konnten diese Schwierigkeiten nicht überwunden werden, und man begnügte sich mit einer kybernetischen Umformulierung vorhandener soziologischer Theorieelemente. Gleichzeitig erfolgte mit der Übernahme des Informationsbegriffs eine Formalisierung soziologischer Konzepte, in deren Folge der der Handlungstheorie noch zugrunde liegende Sinnbegriff seine Berechtigung verlor.

Diese erwähnten Schwierigkeiten treten naturgemäß noch stärker auf, wenn man versucht, aus den abstrakten kybernetischen Modellvorstellungen konkrete Organisationsanweisungen für soziale Systeme abzuleiten. Hier läßt der formale Charakter von Prinzipien wie Rückkopplung, Regelkreis oder Information – versucht man diese naiv-pragmatisch umzusetzen – die Gefahr von Sinnverlust und das Ausklammern substantieller Rationalisierungsbemühungen erkennen.

#### 4.1.2. Vom Steuerungs- zum Regelungsmodell

Vor allem die dem entscheidungslogischen Modell zugrunde liegende Annahme einer passiven Umwelt war es, die regelungstheoretische Kritik an diesem Planungskonzept hervorrief.<sup>10</sup> Faßt man den Planungsprozeß nach dem entscheidungslogischen Modell als Steuerungskette auf, bei der die steuernde Instanz durch die Vorgabe gewisser Ausgangsgrößen einen bestimmten Output zu erzielen versucht, so ist das Planungssubjekt gezwungen, alle für das angestrebte Ziel relevanten Variablen und Störgrößen zu berücksichtigen. Da dies die Informationsverarbeitungskapazität eines so gearteten Planungssystems bei der Komplexität der Problemfelder im sozialen und ökonomischen Bereich übersteigt, lag es zunächst nahe, einige Verbesserungen des entscheidungslogischen Modells hinsichtlich Praktikabilität und empirischer Relevanz vorzunehmen,<sup>11</sup> was allerdings auch zu einer Zurücknahme des planerischen Rationalitätsanspruchs führen mußte, und dann schließlich Planungsmodelle nach dem Muster selbstgeregelter Systeme zu entwickeln. So sollte es einerseits möglich sein, während des Planungsprozesses durch Rückkopplung Informationen über Abweichungen vom Sollwert und über zielrelevante Umweltfaktoren in die Planung einfließen zu lassen und andererseits das überforderte Planungssubjekt durch Mehrfachregelung und Dezentralisierung der Entscheidungseinheiten zu entlasten.

Grundgedanke der regelungstheoretischen Konzeption von Planung ist, daß nicht wie in den Zweck-Mittel-Modellen alle Handlungskonsequenzen bedacht und berücksichtigt werden können und sollen,

sondern daß es auf die Verstetigung der Wirkung von Handlungen ankommt. Ziele können bis zu gewissen Grenzen mit in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden, und auch das Problem mehrerer Entscheidungsträger (Zielkollision) kann durch das Prinzip der Mehrfachregelung bewältigt werden. Die unrealistische entscheidungstheoretische Annahme einer weitgehend passiven statischen Umwelt braucht nicht getroffen zu werden.<sup>12</sup>

Es wird also nicht mehr die Rationalisierung der Einzelhandlung angestrebt, da sich gezeigt hatte, daß das Zielmodell subjektiver Handlungsrationalisierungen in komplexen, nicht-hierarchisch strukturierten Organisationen und viel mehr noch bei umfassender Gesellschaftsplanung insofern versagt hatte, als die Erstellung einer gesamtgesellschaftlichen Präferenzenfunktion und einer konsistenten Zielermittlung wegen unterschiedlicher individueller Wertordnungen auf zu viele Schwierigkeiten stieß. Hingegen wird nunmehr davon ausgegangen, daß eine Pluralität von Entscheidungsträgern mit beschränkter Autonomie am Planungsprozeß beteiligt ist, und zwar nicht als freie Konkurrenten auf dem Markt, sondern durch institutionalisierte Informationskanäle miteinander verbunden. In der Regel geschieht das innerhalb einer Organisation, deren Struktur nunmehr mitzurationalisieren ist, soll optimale Regelungsfähigkeit des Systems bewirkt werden.<sup>13</sup> Der Planungsprozeß wird damit hauptsächlich unter dem Informationsaspekt verstanden.

Aus der Problematik der Zweck-Mittel-Modelle kommt es zu einer Neuinterpretation des Phasenablaufs von Planung: Anstatt eine einmalige irreversible Zielsetzung vorzunehmen, werden die Ziele selbst bis zu einem gewissen Grade variabel und in den Planungsprozeß einbezogen. Statt einer Informations- und Programmierungsphase findet ständige Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung während des gesamten Planungsprozesses statt. Die Durchführung wird nicht mehr wie bei den Zweckmodellen allein durch die technischen Realisierungsbedingungen, sondern auch durch interne Systembedingungen determiniert.<sup>14</sup> Sicherlich läßt die regelungstheoretische Darstellung des Zusammenwirkens der Systemelemente eine adäquatere Beschreibung von Planungsprozessen zu als das entscheidungslogische Phasenschema.

Der Kontingenzgewinn gegenüber den entscheidungslogischen Planungsmodellen ist augenfällig. Oben war behauptet worden, daß die Fixierung auf subjektive Handlungsrationalisierung die hauptsächlichste Rationalitätsbeschränkung der entscheidungslogischen Planungsmodelle darstelle, da damit Handlungsrationalisierung nur im Rahmen eines Marktmodells erfolgen könne, das nicht nur empirische Gültigkeit verloren habe, sondern auch eine Rationalisierung des Gesamtsystems durch Planung schon im Ansatz beschränke. Dem-

gegenüber bietet die Regelungskonzeption von Planung zunächst einen Gewinn an planerischer Kontingenz. Die Berücksichtigung von Entscheidungseinheiten mit unterschiedlichen Präferenzen durch die Einführung vermaschter Regelkreisstrukturen läßt es zumindest möglich erscheinen, kollektive Entscheidungs- und Planungsprozesse zu rationalisieren. Allerdings zeigen sich schon im Grundansatz, der die Rationalisierung der Planungsorganisation allein unter dem formalen Aspekt einer sinnleeren Information vorsieht, die Kontingenzgrenzen des Regelungskonzepts. Immerhin kann das Prinzip einer einmaligen Informationsselektion in der Informationsphase der Zweck-Mittel-Modelle durchbrochen, das Wertberücksichtigungspotential gesteigert und der ganze Planungsvorgang flexibler gestaltet werden, Vorteile, die in unserem Zusammenhang als Steigerung theoretischer Entscheidbarkeit bewertet werden können.<sup>15</sup>

Planung bedeutet im regelungstheoretischen Konzept »eine ständige Revision in der Auswahl alternativer Strategien aufgrund der Ergebnisse, die ihrerseits von einer oder mehreren Umweltvariablen beeinflußt sind«<sup>16</sup>.

Grundsätzlich geht der regelungstheoretische Ansatz von der Forderung nach der erforderlichen Varietät des Planungssystems aus. Dieses zuerst von Ashby formulierte Gesetz der »requisite variety«<sup>17</sup> besagt, daß die Eigenkomplexität von Systemen<sup>18</sup> hinreichend groß sein muß, um sich wechselnden Umweltbedingungen so anpassen zu können, daß Systemerhaltung garantiert ist. Für soziale Systeme bedeutet das, daß nur soviel Systemumwelt sinnhaft erfaßt werden kann, wie es das Selektionspotential des Systems zuläßt. Für Planungssysteme folgt daraus, daß diese so komplex strukturiert sein müssen, wie es dem Umweltausschnitt, den sie erfassen wollen, entspricht. Um das zu erreichen, schlägt Kade<sup>19</sup> vor, das Planungssystem folgendermaßen zu gestalten: Die Einführung vermaschter Regelkreise soll neben der Programmkorrektur der einzelnen Regelkreise die Zielkorrektur des Gesamtsystems erlauben. Die Multistabilität des Systems wird durch Mehrebenenplanung mittels ultrastabiler Subsysteme gewährleistet.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen: Die regelungstheoretischen Ansätze gehen nicht mehr von der Rationalisierung der Einzelhandlung aus, sondern untersuchen den Entscheidungs- und Planungsprozeß als Systemverhalten, das nicht mehr Verhaltensstrategien über längere Zeiträume entwirft, sondern mit dem Ziel einer Verstetigung der Handlungskonsequenzen die Systemaktivitäten ständig Anpassungsmodifizierungen gegenüber Umwelteinflüssen unterwirft, die sonst wegen begrenzter Informationskapazität schwer kalkulierbar sind. Entscheidungsverhalten wird als permanenter Informationsverarbeitungsprozeß in Systemen aufgefaßt.<sup>20</sup>

Als typisches Beispiel eines regelungstheoretischen Planungskonzepts soll im folgenden Kades Konzept der Mehrfachregelung herangezogen werden.<sup>21</sup>

#### 4.1.3. Stabilität, Ultrastabilität, Multistabilität

Der Prozeß der Programmkorrektur wird ebenfalls wie der der Zielkorrektur auf Grund ungenügender längerfristiger Kalkulierbarkeit von Umwelteinflüssen erforderlich. Dabei handelt es sich um einfache Rückkopplungsvorgänge, die einen erstrebten Systemzustand stabilisieren sollen. Der Feedback-Prozeß der Programmkorrektur beruht darauf, daß das Systemverhalten durch Informationsrückmeldung auf sein Ergebnis hin überprüft wird und daß Abweichungen dieser Verhaltenskonsequenzen von den Systemzielen zu Korrekturen an der Programmierung von Systemverhalten führen. Wendet man dieses Prinzip auf Planungsprozesse an, so wird es möglich, Informationen aus den vergangenen Planungsperioden in den aktuellen Planungsprozeß einzubeziehen. »Es handelt sich also um einen Informationsgewinn in Form von verbesserter Vergangenheitsinformation«<sup>22</sup> als auch um eine Entlastung von zu verarbeitender Zukunftsinformation, da der Zeithorizont nur bis zum Ende der jeweils laufenden Planungsperiode geht. Erfolgt im Falle von tendenzieller Angleichung der Ergebnisse an den Zielparameter eine stetige Input-Verstärkung, so spricht man von positivem Feedback.

Deutsch<sup>23</sup> hat vier Indikatoren zur Effizienzanalyse von Regelungsprozessen geführt: »Load« bezeichnet Abweichung und Abweichgeschwindigkeit der Verhaltensergebnisse vom Systemziel; »lag« die Reaktionsverzögerung zwischen Informationseingang und Verhaltensänderung; »gain« soll die tatsächlich erfolgte Verhaltensabweichung erfassen; und »lead« beinhaltet die tatsächliche Kalkulationsfähigkeit des Reglers.

Bei negativem Rückkopplungsprozeß (Programmkorrektur) korreliert die Steigerung von »gain« und »lead« positiv mit einer Steigerung der Regelungsleistung, während für »load« und »lag« die umgekehrte Beziehung zutrifft.

Ein ultrastabiles System ist nach Ashby<sup>24</sup> ein System, das gegenüber einem Feld von Variablen selektiv handelt, indem es diejenigen zurückweist, die einen kritischen Systemzustand verursachen würden, und diejenigen beibehält, bei denen das nicht der Fall ist. Dieses Prinzip der Ultrastabilität von Systemen wird durch einen Parameter ermöglicht, der den Charakter einer Stufenfunktion hat, »die es ermöglicht, nach Überschreiten bestimmter Grenzwerte neue Strukturen der Rückkopplungsprozesse zu realisieren«<sup>25</sup>.

Mit anderen Worten handelt es sich hier um einen Prozeß, der es dem System erlaubt, sowohl seine Ziele zu verändern als auch seine Systemstruktur anzupassen, wenn die Zielerreichung auf Grund von Umwelteinflüssen zu schwierig geworden ist. Ein solches dynamisches System stabilisiert sich selbsttätig und kann nach endlich vielen Schritten der Zielanpassung das stabile Endfeld erreichen.

Ultrastabilität von Planungssystemen ist in all den Fällen eine notwendige Bedingung der Systemstruktur, in denen »die Ziel-Mittel-Konsistenz aufgrund fehlender Zukunftsinformation nicht gegeben«<sup>26</sup> ist. Ultrastabilität bedeutet allerdings nicht, daß die Ziele grundsätzlich offenbleiben, vielmehr wird eine Versuchsgröße als Zielwert gesetzt, die dann korrigiert wird, wenn der Ist-Wert vom Soll-Wert in einem Maße abweicht, das durch Prozesse der Programmkorrektur nicht mehr ausgeregelt werden kann,<sup>27</sup> d. h., wenn die Systemressourcen erschöpft sind. Es erfolgt also nur eine einmalige exogene Zielvorgabe; die übrigen Zielkorrekturen sind Ergebnisse eines internen Anpassungsprozesses. Auch die Anpassung zu niedrig gewählter Zielgrößen läßt sich durch analoge Regelungsprozesse bewältigen. Dabei treten Korrekturprozesse dann in Funktion, wenn die Differenz zwischen durchschnittlicher Kapazitätsausnutzung und der Kapazitätsgrenze zu groß wird.

Auf Planungsprozesse bezogen heißt das allerdings, daß Zielveränderungsprozesse erst dann erfolgen können, wenn die Zielerreichung mit dem vorhandenen Mittelarsenal und dessen optimaler Ausnutzung wegen störender Umwelteinflüsse nicht mehr möglich ist. Auch scheint durch derartige Zielkorrekturprozesse in gesellschaftlichen Planungssystemen nur eine graduelle Zielveränderung möglich zu sein und diese auch nur unter dem Zwang störender Variablen. Die konservativistische Neigung ultrastabiler Systeme besteht also darin, daß diese bei marginalen Veränderungen von Zielen und Struktur eben doch die grundlegende Rationalisierung von Systemzielen nur als »Notlösung« vorsehen. Immerhin besteht in der bloßen Möglichkeit der Zielvariabilität ein bedeutender Rationalisierungsfortschritt gegenüber den Fixzielmodellen.

Multistabilität bedeutet die Anwendung und Umsetzung des Gedankens der Ultrastabilität auf Systeme, die aus mehreren Entscheidungseinheiten (Subsystemen) bestehen.<sup>28</sup> Multistabile Systeme bestehen aus einer Reihe ultrastabiler und funktional differenzierter Subsysteme, die untereinander gekoppelt bzw. vermascht sind. Diese Systemstruktur erlaubt bei Störungen die Entlastung des Gesamtsystems, indem die Störungsbewältigung von einem der ultrastabilen Subsysteme übernommen wird. Das Konzept der Multistabilität wird dann relevant, wenn es darum geht, eine Vielzahl von Entschei-

dungssubjekten mit unterschiedlichen Präferenzen und Interessen in bezug auf den Zielfindungs- und Zielkorrekturprozeß zu koordinieren. Dabei rückt die Organisationsstruktur in den Mittelpunkt der Überlegungen.<sup>29</sup> Bei den bisher untersuchten Zweck-Mittel-Modellen von Planung und auch noch bei einfachen ultrastabilen Planungssystemen war die Existenz anderer Entscheidungsträger nur als Information über Umweltbedingungen bzw. als Störgröße aufgetaucht. Ihre Einbeziehung in den Planungsprozeß im Hinblick auf Interessenausgleich bzw. Interessenkoordination wird erst durch das Prinzip der Multistabilität ermöglicht.

Dadurch, daß das komplexe Gesamtsystem in ultrastabile Teilsysteme aufgegliedert wird, wird es dem System möglich, seinen Komplexitätsgrad zu variieren.<sup>30</sup> Erst beim Überschreiten bestimmter Schwellenwerte treten zwischen den Teilsystemen Kommunikationsbeziehungen auf, die zur Stabilisierung des Gesamtsystems führen. Dadurch wird vor allem erreicht, daß das Gesamtsystem weniger störungsanfällig gegen Umwelteinflüsse ist, weil die Subsysteme eine begrenzte, vom Schwellenwert abhängige Autonomie besitzen und bis zu diesem störende Einflüsse selbst bewältigen können.

Die bedingte Autonomie der Subsysteme hat aber nicht nur geringere Störungsanfälligkeit des Gesamtsystems zur Folge, sondern sie reduziert auch die Anfälligkeit der Subsysteme gegen die endogenen Störungen, die durch das Verhalten der anderen Systemelemente verursacht werden. Dadurch, daß die Informationsströme innerhalb einer Planungsorganisation nur dann in Funktion treten, wenn gewisse Schwellenwerte überschritten werden, bleiben im Regelfall die Entscheidungen der einzelnen Einheiten unbeeinflusst von den Entscheidungen anderer Einheiten.

#### 4.1.4. Die Organisationsstruktur multistabiler Planungssysteme: Kornai und Kade

Die Organisationsstruktur multistabiler Planungssysteme muß sich nach der Informationsverteilung im System richten. Anders als bei ultrastabilen Planungsmodellen ist es notwendig, den Planungsprozeß mehrstufig zu organisieren, d. h. ihn in Teilaufgaben zu zerlegen, die den einzelnen Planungsebenen zugeordnet werden. Eine zentrale Planungsinstanz hat dann die Aufgabe der Koordination. Sie springt nur dann ein, wenn die einzelnen Planungssysteme die Störgröße nicht mehr bewältigen können. J. Kornai hat ein solches multistabiles Planungsmodell für den Fall der Wirtschaftsplanung in einem sozialistischen Land ausgearbeitet.<sup>31</sup> Er bezeichnet die erwähnte organisatorische Unterteilung und die damit verbundene Informations-

struktur als »Mehrebenenplanung« (»multi-level-planning«): Im Falle eines Zweistufen-Modells gibt die zentrale Planungsinstanz Richtwerte, die für die sektoralen Instanzen als Beschränkung der Optimierungsstrategie dienen. Die Ergebnisse des Optimierungsprozesses werden an die Zentrale rückgemeldet, die wiederum einen Ressourcenausgleich vornehmen kann.<sup>32</sup>

Dieser Ansatz löst das klassische Problem zentralistischer Planung in sozialistischen Ländern insofern, als die Zentrale nun wesentlich von Informationsverarbeitung entlastet ist, da sie nicht mehr Detailinformationen verarbeiten muß, sondern nur Ergebnisse mitgeteilt bekommt. Die Systemgrenzen der Subsysteme werden durch die Schwellenwerte bestimmt, die die zentrale Planungsinstanz festlegt und die gleichzeitig den Handlungs- und Autonomierahmen der Subsysteme abstecken.

Ein wichtiges Moment für die Erstellung der Organisationsstruktur eines dynamischen mehrfach geregelten Planungssystems besteht darin, daß die Entscheidungsbefugnisse auf die einzelnen Teilsysteme so verteilt werden, daß keine Überschneidungen der Planungsbereiche entstehen, die zu internen Störquellen werden können und Kompetenzenstreit heraufbeschwören.

Als Hauptprämisse der Aufgliederung des Planungssystems und der Erstellung der Organisationsstruktur hat zu gelten, daß sich diese an die Informationsverteilung des Systems anpassen muß. »Es handelt sich bei dieser Anpassung der Planungsstruktur an die Informationsverteilung um das grundlegende Problem der Zentralisierung und Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen. Die Lösung dieser Frage aus der Informationsstruktur heraus entspricht dem Grundgedanken einer systemorientierten Planungstheorie, die im Zusammenhang mit dem Organisationsproblem nach einer effizienten Kommunikationsstruktur fragt.«<sup>33</sup> Wesentliche Kriterien für die Strukturierung der Planungsorganisation sind nach Kade die Informationsmenge, die zur Entscheidung notwendig ist, und »die Effizienzkriterien des Zeitbedarfs und der Kosten für die Informationsübertragung und -verarbeitung«<sup>34</sup>.

Sicherlich stößt der Versuch in der Praxis nach diesen pauschalen Kriterien ein Planungssystem zu organisieren, die Ebenen der Planung zu bestimmen und die Subsysteme funktionspezifisch aufzuteilen, auf große Schwierigkeiten. Hier stellt sich schon die Frage, ob zur konkreten Ermittlung und Bestimmung dieser Kriterien nicht ein zu großer Aufwand an zu verarbeitender Information notwendig ist, da ja die Festlegung der Organisationsstruktur des Planungssystems nach Maßgabe der Informationsstruktur exogen erfolgen muß und nicht in den Regelungsprozeß mit einbezogen werden kann.<sup>35</sup>



## 4.2. Kritik der kybernetisch-systemtheoretischen Planungsmodelle

### 4.2.1. Weiterentwicklung der Systemmodelle auf Grund immanenter Kritik: Fester

Kades Konzept eines multistabilen Planungssystems ist insofern problematisch, als die darin implizierte monofunktionale Regelstruktur weder in der Lage ist, Grenzkorrekturprozesse und Prozesse des Wachsens und Lernens zu erfassen, noch Selektionsprozesse zu problematisieren.<sup>36</sup> Grundgedanke der regelungstheoretischen Planungsmodelle war die Überwindung der Polarität von Planungssubjekt und Planungsobjekt zugunsten des Regelungsprinzips, wodurch es gleichzeitig möglich wurde, die Rationalisierung der Organisationsstruktur in engem Bezug zur Prozeßrationalisierung durchzuführen.<sup>37</sup> Durch die immanente Kritik am Regelungsmodell der Planung braucht diese Grundannahme nicht zurückgenommen werden, da die neuen Gesichtspunkte ins Modell einbezogen werden können und zu dessen Erweiterung führen. Im folgenden sollen Festers entscheidende Argumente und die sich daraus ergebenden Modellverbesserungen diskutiert werden.

Die Systemgrenzen der einzelnen Subsysteme in multistabilen Systemen werden, wie oben erwähnt, durch Schwellenwerte definiert, die von einer zentralen Systeminstanz festgelegt werden und die auf Grund einer spezifischen Kommunikationsstruktur eine Informationsentlastung bzw. eine Komplexitätsreduktion für die zentrale Koordinationsinstanz und für die einzelnen Subsysteme bewirken.

Unter diesem Gesichtspunkt stellt sich nach Fester die Festlegung der Schwellenwerte bzw. die Bestimmung der Systemgrenzen als Problem dar. Für den Systemplaner bedeutet diese Aufgabe nämlich eine Entscheidung, welche die Verarbeitung einer Informationsmenge verlangt, die das Maß der Informationsverarbeitungskapazität, das in linearen Entscheidungsprozessen erforderlich ist, sicherlich übersteigt. Zudem wird hier das Regelungskonzept seinem eigenen Anspruch nach Informationsentlastung durch Regelung nicht gerecht. Die Festsetzung der Systemgrenzen muß selbst, soll sie nicht willkürlich getroffen werden, entscheidungslogischen Prinzipien folgen, die das Regelungsmodell doch gerade überwinden will.<sup>38</sup> Die Festlegung der zugrunde liegenden Systemstruktur wird also doch isoliert von der Prozeßrationalisierung gesehen, da kein Regelungsprozeß die Schwellenwertbestimmung beschreibt. Gleichzeitig muß die zentrale Instanz, der diese Aufgabe zukommt, entweder eine für das Gesamtsystem gültige Wertordnung haben, wobei wieder die Problematik der Wertaggregation auftauchen würde, oder sie müßte über

totale Information über das Gesamtsystem und die relevante Umwelt und gleichzeitig über die Fähigkeit verfügen, diese Informationsmenge zu verarbeiten. Beide Voraussetzungen führen wieder zu den alten Problemen zurück, die sich beim entscheidungslogischen Modell stellten.

Eine Lösung dieser Problematik bietet Festers Vorschlag der Einführung von Grenzkorrekturprozessen, die die Flexibilität der Systemgrenzen ermöglichen. Allerdings verliert dabei auch die Vorstellung, daß sich die Struktur des Planungssystems einseitig nach der Informationsstruktur richten sollte, an Bedeutung, da diese selbst nunmehr variabel ist.<sup>39</sup>

Grenzkorrekturprozesse ermöglichen es also dem System, seine Grenzen flexibel zu halten und die Beziehung zwischen System und Umwelt selbst zu rationalisieren.<sup>40</sup> Dabei handelt es sich darum, daß das hochkomplexe System sich dadurch entlastet, daß es seine Umwelt umstrukturiert, was in vielen Fällen eine Veränderung der gesellschaftlichen Machtstruktur bedeuten würde. Dem System stehen damit zwei Möglichkeiten der Komplexitätsreduktion zur Verfügung: systeminterne Komplexitätsreduktion und systemexterne Umstrukturierung. Im Falle der Entscheidungsüberlastung ist es möglich, die Systemgrenzen zu verengen und damit Entscheidungskompetenzen abzugeben.

Die Beschränktheit von Kades Ansatz erweist sich auch hinsichtlich unseres oben ausgewiesenen Kriteriums gesellschaftlicher Rationalität. Diese bestimmte sich nach dem Ausmaß theoretischer und praktischer Kontingenz bzw. Entscheidbarkeit. Kade bemißt die Rationalität eines Planungssystems nach dem Grad seiner Effizienz. Wird die Struktur des Gesamtsystems wie bei Kade als invariabel vorausgesetzt bzw. werden keine Prozesse angegeben, die die Transformation von Entscheidungsproblemen (Prozeß) in Systemprobleme (Struktur) beschreiben, so entfällt die Bedingung praktischer Kontingenz.<sup>41</sup> Indem Kade in seinem Modell die Rationalisierung von Prozessen nur unter der Prämisse einer einmal vorgenommenen optimalen Festlegung der Systemstruktur vorsieht, geht er von der impliziten Annahme aus, daß eine einmal erfolgte Aufteilung eines Gesamtsystems in einzelne Entscheidungseinheiten mit unterschiedlichen Präferenzenordnungen auch langfristig optimal ist. »Die Rationalisierung der Prozeßstruktur allein kann jedoch durchaus die Rationalität des Gesamtsystems mindern.«<sup>42</sup> Fester fordert eine Rationalisierung des Gesamtsystems, die Prozeß und Struktur gleichzeitig umgreift. Erst durch die Einführung von Prozessen der Grenzkorrektur wird eine Transformierung von Entscheidungsproblemen in Strukturprobleme theoretisch möglich. Das Ausmaß praktischer Entscheidbarkeit und Autonomie des Systems wird erst dadurch bestimmt, inwieweit das System in der Lage ist, einerseits seine Umwelt umzustrukturieren und

andererseits die eigenen internen Strukturen zur Disposition zu stellen.

Auch nach der Einführung von Grenzkorrekturprozessen bleibt das Kadesche Modell im Hinblick auf seine Lernfähigkeit beschränkt. Das Vorherrschen negativer Rückkopplung schließt Wachstum und Lernen des Planungssystems aus. Zwar ist die Stabilität gegenüber Umwelteinflüssen in gewissem Maße gewährleistet, aber dadurch, daß eine konstante Reglerstärke angenommen wird, gerät es in Gefahr, seine Ressourcen auf weite Sicht ineffizient einzusetzen.<sup>43</sup> Positive, verstärkende Rückkopplungsprozesse müssen hinzukommen, damit das System langfristig seine Regelungskapazität steigern kann.

Damit muß aber auch die Monofunktionalität des Modells aufgegeben werden. Erst die multifunktionalistische Betrachtung von Systemstrukturen ermöglicht Wachstums- und Lernprozesse, die zur Output-Orientierung hinzukommen müssen. Multifunktionalität bedeutet insofern eine Kontingenzsteigerung des Planungssystems, als Struktur und Prozeß unter verschiedenen Bezugsaspekten betrachtet werden können.<sup>44</sup> Dieser Aspekt, unter dem Multifunktionalität als notwendige Voraussetzung für die Lernfähigkeit von Planungssystemen betrachtet wird, geht insofern über einfache Ziel- und Grenzkorrekturprozesse hinaus und macht das Planungsmodell realistischer, als damit nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Zielkorrekturen möglich werden.

Lernfähigkeit von Systemen ist dann gegeben, wenn sie in der Lage sind, ihre Autonomie in einer sich ändernden Umwelt zu behaupten oder zu vergrößern, indem sie lernen, entweder externe Störfaktoren besser zu beherrschen, die Umwelt des Systems umzustrukturieren oder, als dritte Möglichkeit, ihre eigene Struktur zu verändern.

Eine wesentliche Verstärkung der Lernfähigkeit eines Planungssystems liegt dann vor, wenn der Lernprozeß reflexiv gestaltet werden kann,<sup>45</sup> d. h., wenn es zu einer Anwendung des Lernvorgangs auf sich selbst kommt.

Diese Auffassung der Lernfähigkeit von Systemen deckt sich nur teilweise mit derjenigen von Deutsch, für den die Lernkapazität eine zentrale Kategorie der Analyse sozialer Systeme ist.<sup>46</sup> Deutsch versteht das politische System als mehrfach geregeltes System, das auf der Grundlage negativer Rückkopplung gesellschaftliche Probleme auszuregeln bemüht ist. Die Regelstärke des politischen Systems bemißt sich für ihn nach dem Grad der Lernfähigkeit, der von einfachem Lernen über schöpferisches Lernen bis zu pathologischem Lernen variieren kann. Deutschs Lernkonzept basiert auf der Übertragung eines individualpsychologisch-behavioristischen Ansatzes auf den Bereich sozialer Systeme. Das hat insofern problematische Konsequenzen, als damit eine zu geringe Komplexität des Systemlernens unterstellt wird.<sup>47</sup> Zum anderen schließt Deutsch positive Rückkopp-

lung aus, die er als Faktor der Instabilität betrachtet. Hier zeigt sich, daß die Anwendung kybernetischer Modelle auf soziale Systeme, ohne den objektspezifischen Bedingungen der Phänomenebene Rechnung zu tragen, nicht möglich ist. Positive Rückkopplung kann, was biologische oder technische Systeme angeht, in der Tat als Faktor der Instabilität angesehen werden. Für soziale Systeme jedoch ist sie ein Mechanismus, der im wesentlichen Lernfähigkeit und Wachstum bedingt.<sup>48</sup>

Mit der Aufstellung obiger Postulate beginnen jedoch erst die eigentlichen Schwierigkeiten. Auf methodischem Gebiet bestehen große Probleme, Lernprozesse in Planungssysteme zu integrieren, »weil eine einheitliche mathematische Verknüpfung von Lernzentrum und Regelungssystem bisher nicht möglich ist«<sup>49</sup>.

Fester kritisiert, daß die Selektionsprozesse, die sich aus der einseitigen Output-Orientierung ergeben, in Kades Modell nicht mehr problematisiert werden können. Zwar hat die erreichte Steigerung der Systemselektivität eine Verbesserung der Zielstrebigkeit des Systems zur Folge, aber gleichzeitig wirkt eine solche starre Selektivität unter Wachstums- und Lernaspekten, die eine Steigerung der Systemkomplexität voraussetzen, hinderlich.

Fester schlägt für die Behebung dieser Selektionsprobleme des Systems vor, »homöostatische Prozesse einzuführen, deren Funktion es ist, angesichts einer hohen Belastung (load) des Systems durch die Eingangsinformation die Autonomie zu wahren, also zu verhindern, daß es allzu sensibel auf Umwelteinflüsse reagiert«<sup>50</sup>. Allerdings scheint er selbst nicht allzuviel von seinem Vorschlag zu halten, denn er gibt eine Beschränkung der Lern- und Wachstumskapazität durch die vorgeschlagenen homöostatischen Prozesse zu und erklärt schließlich das Selektionsproblem für nicht lösbar innerhalb des Systemmodells von Planung.<sup>51</sup>

#### 4.2.2. Die Fragwürdigkeit der Anwendung formaler Systemmodelle auf den Bereich gesellschaftlicher Planung

Die sozialwissenschaftliche Rezeption kybernetischer Modelle führte in vielen Fällen dazu, daß die Planungstheoretiker und -praktiker unkritisch das Wesen der Regelungsmodelle als heuristische Denkhilfe mißverstanden und diese als Erklärungsmodelle bzw. normative Konzepte auffaßten. Der rein formale Charakter kybernetischer Kalküle ließ jedoch bald das Defizit an gesellschaftstheoretischer Fundierung bei ihrer Anwendung erkennen. Zudem blieb das Informationsproblem, daß nämlich bei der Übertragung von Regelkreismodellen auf Planungsvorgänge Information inhaltsleer und damit gesellschaftspolitisch neutral konzipiert wird, ungelöst.<sup>52</sup>

Angesichts der kritischen Diskussion der Übertragung kybernetischer Modelle auf Planung, deren Argumentation nur in den Hauptpunkten resümiert werden soll, stellt sich zu Recht die Frage, ob es möglich ist, »durch weiteres Raffinement der Regelkreisstrukturen eventuell doch noch zu einer gültigen kybernetisierenden Gesellschafts- und Planungstheorie (zu) gelangen«<sup>53</sup>. Die Verneinung dieser Frage, die im Rahmen einer politökonomisch ausgerichteten Planungsforschung immer mehr Anhänger gewinnt, braucht allerdings nicht zu einem radikalen Ausschluß regelungstheoretischer Konzepte aus der Planungstheorie zu führen. Gelingt es, das regelungstheoretische Modell in seiner Vermitteltheit als Produktionslogik zu erkennen, so kann eine solche transzendierende Kritik, indem sie die Hypostasierung und Reifizierung von Regelkreisstrukturen im Planungsbereich aufzuheben bemüht ist, gleichzeitig die Grundlage dafür schaffen, daß wesentliche Befunde, die anhand dieses Modells gewonnen werden konnten, in eine allgemeine Planungstheorie einfließen können.<sup>54</sup>

Die meisten Argumente gegen die kybernetische Systemtheorie als Erklärungsmodell der sozialen Wirklichkeit gelten auch für ihre Verwendung als normativ-präskriptives Aussagesystem, da Planung (und auch die Planung und Organisation von Planung) ja nichts anderes darstellt als die Umdeutung von kausalen oder kybernetisch-kreis-kausalen Relationen in teleologische Zusammenhänge. Zunächst handelt es sich bei kybernetisch-systemtheoretischen Erklärungsmodellen, wenn es nicht ohnehin nur um eine Umformulierung bereits vorhandener Theorieansätze mit Hilfe eines neuen Vokabulars geht, um taxonomische Gebäude, deren empirischer Bezug weitgehend erst nachträglich nach dem Analogieverfahren hergestellt wird. Damit entsteht auf Grund einer vorschnellen Isomorphieannahme die Gefahr einer Reifizierung der kybernetischen Modelle. Die Scheingenauigkeit vieler kybernetischer Definitionen und die methodischen Schwierigkeiten der Quantifizierung und Messung vertiefen die Problematik der Gültigkeit theoretischer Aussagen nach dem kybernetischen Paradigma.

Diese Schwierigkeiten ergeben sich natürlich auch bei der Konstruktion von Planungssystemen nach der regelungstheoretischen Konzeption. Dabei wird — bei der Abstraktheit regelungstheoretischer Planungsmodelle — meist von den konkreten gesellschaftlichen Strukturen abgesehen,<sup>55</sup> die für das Planungssystem Umwelt und mögliche Störfaktoren darstellen. Fragen der Realisierungsbedingungen, der Ausdifferenzierung und Institutionalisierung innerhalb des politischen Systems, der Zielvorgabe und der politischen Funktion lassen sich anhand der formalen regelungstheoretischen Planungsrezepte weder stellen noch beantworten. Das Konzept einer jeder sinnhaften Bedeutung entleerten Information und einer entweder exogen oder

nach Maßgabe der vorhandenen Mittel erfolgenden Zielvorgabe macht deutlich, daß die Regelungstheorie allenfalls als Strukturierungs- und Organisationshilfe für die Vergrößerung der Informationsverarbeitungskapazität und Flexibilität von Planungssystemen verstanden werden kann.

#### 4.2.3. Herrschaft und Information

Für die kybernetische Auffassung von Planung ist zwar die absolute Kontrolle über die Mittel nicht mehr notwendig,<sup>56</sup> doch taucht der Herrschaftsbegriff über den Begriff informationeller Kontrolle wieder auf. Diese Instrumentalisierung von Herrschaft legitimiert gleichzeitig systeminterne Machtausübung und entzieht sie kritischer Reflexion, da informationelle Kontrolle eine der unabdingbaren Konstituentien des Systems ist.<sup>57</sup>

Gleichzeitig ist der kybernetische Informationsbegriff jedes Sinngehaltes beraubt, da er – wie schon erwähnt – rein formal als das Maß für den Neuigkeitswert von Zeichen aufgefaßt wird.<sup>58</sup> Dieser Informationsbegriff scheint angemessen zu sein bei Maschinenmodellen, bei sozialen Handlungssystemen, die wesentlich sinnhaft konstituiert sind, wird er dagegen unbrauchbar. Er läßt eine Grundlage menschlicher Kommunikation außer acht, nämlich die sinnhafte Gewichtung und Strukturierung von Informationen, die Komplexitätsreduktion ermöglicht.

Gerade wenn der Empfänger nicht von der Fülle der Informationen überflutet werden will, braucht er sinnhafte Selektionskriterien. Durch Verknüpfung und Kombination der einzelnen Informationselemente kann dann so etwas wie Strukturierung der Umwelt systemintern erfolgen.

Andererseits stoßen wir wieder auf die oben angedeuteten Schwierigkeiten, die dadurch entstehen, daß das Kommunikations- bzw. Informationsübertragungsmodell in kybernetischen Planungssystemen nach dem behavioristischen Stimulus-Response-Schema konstruiert ist. Diese einbahnige Kommunikationsbeziehung im Sinne eines Transmissionsriemens ist in vieler Hinsicht nicht nur begrenzt, sondern schreibt dem Kommunikator, von dem die Information ausgeht, den alleinigen Besitz von Information und Kommunikationsinitiative zu. Besonders problematisch wird diese asymmetrische Kommunikationsrelation hinsichtlich der Beziehung des Planungssystems zu seiner Umwelt.

Auch Fester hält die Informationsbeziehungen des kybernetischen Modells im Sinne von Transmissionsriemen nach dem behavioristischen S-R-Schema für zu begrenzt.<sup>59</sup> Diese Kritik trifft aber nur den Teil der Systemmodelle, bei denen das tatsächlich der Fall ist. In der

Tat kann und muß Kommunikation im kybernetischen Modell als wechselseitig responsives Verhältnis gedacht werden. Gerade dadurch, daß dem System interne Selektionsmöglichkeiten und Lernmechanismen zur Verfügung stehen, ist die Beziehung zwischen System und Umwelt nicht einfach nach dem Reiz-Reaktions-Schema zu begreifen. »Dieser (Doppelcharakter der System-Umwelt-Beziehung, C. L.) äußert sich darin, daß einerseits die Umwelt Reaktionen des Systems auslöst, steuert oder regelt, andererseits aber das System sich selbst regulieren und die Umwelt sich gegenüber anpassen kann.«<sup>60</sup>

Abgesehen von der mangelnden empirischen Relevanz des einbahnigen Kommunikationsmodells,<sup>61</sup> das eigentümlich an das Befehlskonzept der Steuerungsmodelle erinnert, postuliert diese Vorstellung ein rein passives Reagieren der Informationsempfänger. Als Alternative zum S-R-Schema bietet sich ein Transaktionsmodell an, das Kommunikation als einen gleichgewichtigen Prozeß begreift, bei dem auch der Empfänger von Informationen Initiative entfalten kann und nicht mehr der einseitigen Manipulation desjenigen unterworfen ist, der im Besitz der Information ist. »The argument for using the transactional model for scientific purposes is that it opens the door more fully to exploring the intention and behavior of members of the audience and encourages inquiry into the influence of the audience on the communicator by specifically treating the process as a two-way passage.«<sup>62</sup>

Für die innersystemischen Informationsübertragungen gelten die Bedenken gegen das mechanistische Kommunikationsmodell ebenfalls.<sup>63</sup> Die mangelnde Responsivität zwischen Systemelementen wirkt in Richtung einer Verhärtung der Macht- und Entscheidungsstrukturen des Systems. Die Hierarchisierung der Entscheidungskompetenzen, die nach Kade allein nach dem formalen Kriterium der Informationsstruktur erfolgen soll, wird so zum nicht hinterfragbaren Sachzwang, der Macht und Herrschaft aus dem Rationalisierungsbereich des Systems ausklammert. Mit anderen Worten: Die Systemstruktur soll sich nach der Informationsstruktur richten, die aber schon eine implizite Machtverteilungsstruktur beinhaltet. Diese tautologische Eliminierung des Faktors Macht aus dem Reflexionszusammenhang bietet die Möglichkeit, kybernetische Regelungsmodelle für die Durchsetzung unterschiedlichster Interessen zu nutzen. Damit wird wiederum eine Begrenzung der Rationalisierungskapazität regelungstheoretischer Planungsmodelle deutlich. Nicht nur die Einbeziehung gesellschaftlich-ökonomischer Faktoren, sondern auch die Thematisierung systeminterner Machtstrukturen ist erforderlich, will man die Regelungsmodelle ihrer rein instrumentalten Rationalität entkleiden. In dieser Hinsicht ist nicht nur die Konvergenzthese, die unterstellt, daß kybernetische Systeme eine quasi naturwüchsige Tendenz zu systeminterner Demokratie zeigen,<sup>64</sup> sondern auch die Behauptung

von Senghaas, daß selbstregulative Systeme Emanzipation fordern,<sup>65</sup> zu bezweifeln.

Daß aber Macht und Herrschaft nur unter informationellen funktionalen Aspekten in das kybernetische Systemmodell Eingang finden, weist auf eine prinzipielle Schwierigkeit bei der Konstruktion bzw. Erklärung empirischer Planungssysteme nach diesem Modell hin. Die Begrifflichkeit des Systemansatzes abstrahiert zu sehr von real vorfindlichen Machtkonstellationen und Herrschaftsinteressen, um eine adäquate Beschreibung bzw. Umstrukturierung der Wirklichkeit vornehmen zu können. Mit anderen Worten: Reale Herrschaftsphänomene können nicht anders als unter rein formalen Aspekten erfaßt werden und werden somit in ihrer Bedeutung für die Rationalisierung der Systemstruktur stark heruntergespielt. Gerade die Rationalisierung von Macht, die im Sinne Deutschs als »die Fähigkeit, es sich leisten zu können, nicht zu lernen«<sup>66</sup>, verstanden werden kann, wäre jedoch die Voraussetzung für eine erweiterte Lernkapazität des Systems.

Was bei Subsystemen noch eine relativ geringe Rolle spielt, bekommt bei gesellschaftlicher Gesamtplanung nach dem Regelungsprinzip verstärkte Bedeutung. Hier wird die repressive Qualität von informationeller Kontrolle zu einer absoluten Begrenzung der Rationalisierungskapazität der Gesellschaft.

#### 4.2.4. Die beschränkte Rationalität der Systemmodelle

Ein wesentlicher Fortschritt des Regelungsmodells gegenüber dem Zielmodell von Planung liegt darin, daß Umweltinformationen in einem ganz neuen Ausmaß und mit anderer Wirkung in den Planungsprozeß mit einbezogen werden können. »Der (ursprüngliche, C. L.) Grundgedanke des Regelungskonzepts besteht in einem neuen, responsiven Verhältnis zur Umwelt.«<sup>67</sup> Wie Fester nachweist, hat aber der Regelungsstil der Systemmodelle noch weitgehend Steuerungscharakter. Der gegenseitige Informationsaustausch zwischen System und Umwelt wird zwar immer in den Systemmodellen postuliert, beschränkt sich aber im wesentlichen doch auf die Rezeption von Informationen über Umwelt durch das System. Diese einbahnige Kommunikationsbeziehung läßt das System mit Umwelt nur als möglicher Störvariablen rechnen und den Aspekt der Informationsübertragung vom System auf die Umwelt, die ja nach der systemtheoretischen Konzeption auch aus Systemen besteht, außer acht. Insofern treffen, wenn auch mit anderer Gewichtung, viele der Einwände, die dem Steuerungsmodell von Planung galten, auch für das Regelungskonzept zu.<sup>68</sup>



Damit ist auch die grundsätzliche Fragwürdigkeit des systemtheoretischen Planungsansatzes hinsichtlich der Beziehung zwischen individueller Handlungsrationaliät und Systemrationalität angesprochen. Die Rationalisierung dieses Verhältnisses erst würde gesamtgesellschaftliche Rationalisierung bedeuten in dem Sinne, wie wir den Begriff Rationalität fassen. Prinzipiell besteht aber innerhalb des abstrakten und formalen Systemdenkens, das Informationen nicht unter ihrem Sinnspekt betrachten kann und den Intentionscharakter individuellen Handelns außer acht lassen muß, keine Möglichkeit, diese Thematik zu reflektieren und zu problematisieren. Systemstrukturen, die vom Gesichtspunkt der individuellen Handlungssubjekte als Herrschaftsstrukturen begriffen werden, können nicht prinzipiell in Frage gestellt, sondern nur nach Maßgabe von systeminternen Anpassungsvorgängen einer gewissen Umstrukturierung unterzogen werden. Ähnlich verhält es sich mit dem Komplex der Werte und Normen, die ja immer gesellschaftlich vermittelt sind. Diese fallen durch die Begrifflichkeit des Systemgerüsts und können in einem verdinglichten kybernetischen Planungssystem nicht mehr diskursiv thematisiert werden.<sup>69</sup>

Bezüglich des Kontingenzspielraums der Regelungsmodelle bleibt festzustellen, daß sich dieser durch die »bewußtere, umfassendere und höhere Begrifflichkeit«<sup>70</sup>, durch die einheitliche Metatheorie vergrößert, was mögliche Formulierungs- und Entscheidbarkeit auf theoretischer Ebene angeht. Allerdings sind die kybernetisch-systemtheoretischen Begriffe von einem solchen Allgemeinheitsgrad, daß ihre Operationalisierung große Probleme aufwirft. Mit anderen Worten: Das kybernetische Modellarsenal ist noch nicht dazu imstande, Planungsprozesse und -strukturen konkret in ihrem gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang zu erfassen. Ob eine Verfeinerung und Weiterentwicklung der Regelungsmodelle auf kybernetisch-systemtheoretischer Grundlage allein jemals dazu in der Lage sein wird, diese grundlegenden Einwände zu beseitigen, ist deshalb fraglich, weil gewisse wesentliche Elemente gesellschaftlicher Planung wie Macht, Herrschaft, Sinn usw. durch die abstrakte Systemlogik aus dem Reflexionszusammenhang verwiesen werden. Dadurch, daß die Perspektive der Systemtheorie von individuellen Bedürfnissen und Interessenlagen abstrahieren muß, scheint es unmöglich, die Rationalisierung des Verhältnisses von individuellem Handeln und Planungssystem in Angriff zu nehmen. Die Legitimität solcher Planung ist so schon im Ansatz grundlegenden Zweifeln ausgesetzt.

Auch das Konzept der Sollwert- bzw. der Zielsetzung ist in mehrfacher Hinsicht problematisch: Werden die Sollwerte eines Systems extern festgelegt, so wird damit entweder Konsens zwischen Subsystem und übergeordnetem System oder direkte Kontrolle voraus-

gesetzt. Diese allgemeine Integrationsannahme ist nicht nur unrealistisch, sondern sie kann auch innerhalb des systemtheoretischen Rahmens nicht weiter problematisiert und kritisch bearbeitet werden. Geht man von selbstregulierenden Systemen aus, so stellt sich mehr die Frage nach der empirischen Relevanz der Modelle, da die Voraussetzung für Selbstregulierung auf der vollständigen Autonomie der Systeme beruht.<sup>71</sup> Auch hier kann von einer unrealistischen Verdrängung realer Planungsprobleme aus dem planungstheoretischen Reflexionsbereich gesprochen werden.

Der verborgene Konservatismus der Systemmodelle von Planung wurde schon erwähnt. Damit sind Fragen des praktischen Rationalisierungspotentials, also das Kriterium praktischer Kontingenz angesprochen. Zwar ist die Aufrechterhaltung der Systemstabilität nicht unbedingt die Hauptintention dieser Art von Planungsmodellen,<sup>72</sup> doch resultiert auch aus den Modellen, die ein Fließgleichgewicht anstreben, ein gewisser Konservatismus: Selbstregulierende Systeme können nur »innerhalb ihrer Systemgrenzen nach Fortschrittskriterien ... fragen, während die Systemumwelt in ihrer Komplexität so reduziert wird, daß das System selbst nicht in Gefahr gerät«<sup>73</sup>. Systeme können sich selbst nicht in Frage stellen, sondern bemessen »Fortschritt« und Variabilität nach Maßgabe ihrer intrasystemischen Stabilisierungskriterien. Daß Rationalisierung des Planungssubsystems in manchen Fällen eine Veränderung des Gesamtsystems voraussetzen würde, kann von selbstregulierenden Systemen ebenso wenig erfaßt werden wie die Funktion von Planung für das Gesamtsystem.<sup>74</sup>

Zudem sind Planungssysteme von einem gewissen Input an Motivation und Konsens über Planungsziele abhängig, den sie nur begrenzt durch Verfahren, »Sachzwänge« und andere Arten der Selbstlegitimation erzeugen können. In dieser Hinsicht sind Planungsentscheidungen immer risikobehaftet und hinsichtlich der Ausnutzung des vollen Entscheidungsspielraums beschränkt. Gilt dies zwar prinzipiell für Planung, so sind Systemmodelle besonders davon betroffen, da sie bestrebt sein müssen, Konsensbildung im Sinne eines kontinuierlichen und stetigen Legitimationsinputs zu stabilisieren, da im Konzept der Ultrastabilität keine responsive Koppelung von spezifischen Planungsentscheidungen bzw. konkreten Systemleistungen und der Zustimmung der Planungsbetroffenen vorgesehen ist.

## 5. Folgerungen aus der Kritik der beiden Ansätze und Zusammenfassung

### 5.1. Lösungsansätze zur Problematik rationaler Wertermittlung: Churchman und Habermas

Ich möchte zunächst noch einmal auf die Problematik des Wertsubjektivismus<sup>1</sup> eingehen. Das erscheint aus zweierlei Gründen wichtig: Zum einen führt, wie wir gesehen haben, die wertsubjektivistische Grundlage der entscheidungslogischen Modelle zu unüberwindlichen Schwierigkeiten bei der kollektiven Wertermittlung auf Grund von Präferenzenordnungen, und zum zweiten sind auch die Systemmodelle nicht in der Lage, die auf der Wertproblematik beruhende Zielproblematik zu lösen, da auch sie »trotz des Einbaus von Zielkorrekturprozessen ihre Kriterien für die Zielauswahl entweder exogen setzen oder sich an den möglichen oder realisierbaren Mittelkombinationen orientieren«<sup>2</sup> müssen. Hier scheint die grundsätzliche Krux jeglicher Planungstheorie zu liegen. Erst wenn es der Planungstheorie gelingen sollte, Prozesse kollektiver Wertermittlung wissenschaftlich zu fundieren, scheint die Möglichkeit gegeben, einen weiteren Schritt in Richtung auf substantielle Rationalität gehen zu können.

Überlegungen von Churchman und Habermas befassen sich mit dieser Problematik.<sup>3</sup> Churchman geht von der Frage nach der Wahl der Wertordnungen aus, die jeder Bestimmung von Zwecken vorausgehen müsse. Dieses Problem sei insofern für jede Planung grundlegend, als es keine nicht-ethische Planung gebe.

Werte definiert Churchman als Maße, die jedem Ziel zugeordnet sind. Ziele sind »mögliche Planergebnisse, beschreibbar als Aspekte eines Umweltzustandes, welcher erst nach der Planauswahl eintritt«<sup>4</sup>. Hinsichtlich der Messung von Werten gibt es nach Churchman folgende drei unterschiedliche Positionen:

Position A hält es wissenschaftlich für illusorisch, Werte empirisch messen zu wollen.

Position B hält es für möglich und sinnvoll, zur Messung der mit Zielen verbundenen Werte die Eigenschaften bestimmter Individuen und Gruppen heranzuziehen. Das kann auf die unterschiedlichste Weise geschehen, z. B. durch das Aufstellen der Präferenzenordnungen von Gruppen, Gesellschaften und Kulturen, durch die Analyse individuellen Verhaltens oder durch die Befragung von Individuen.

Position C stimmt zwar mit Position B darin überein, die wissenschaftliche Bestimmung von Werten für möglich und relevant zu halten, will sie aber nicht als Merkmale bestimmter Individuen oder Gruppen messen. Sie versucht wissenschaftliche Rationalität und ethische Betrachtungsweise zu vereinen, indem sie durch historische Analyse die Endpunkte der Wertentwicklung ableitet. »Der wahre Wert eines Zweckes wird durch die letzte Stufe dieser Interessenentwicklung dargestellt.«<sup>5</sup> Zwar sind Daten notwendig, um diese Endpunkte der gesellschaftlichen Wertentwicklung zu messen, aber »kein endlicher Satz von Daten reicht aus, weder zur exakten Messung noch zur exakten Erfassung des Sinngehaltes einer Messung«<sup>6</sup>. Die kollektive Wertermittlung muß sich also objektiver Meßmethoden bedienen; diese sind aber nicht ausreichend, da sich Werte von Zwecken bzw. Zielen grundsätzlich nur annäherungsweise bestimmen lassen.

Churchman hält die Positionen A und B für zu beschränkt oder für unrealistisch. Er setzt sich für die Position C ein.

Ähnlich wie Churchman<sup>7</sup> stellt Habermas die Trennung von Fakten und Werten in Frage.<sup>8</sup> Er stellt dem dezisionistischen Modell für das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik, das die Rationalität der Mittelwahl mit der Irrationalität der Wertsetzung vereinbart, und dem technokratischen Modell, bei dem durch Einsatz neuer Entscheidungs- und Planungstechniken die Entscheidungsinitiative auf die wissenschaftlich beratene Bürokratie übergegangen ist, sein pragmatistisches Modell gegenüber. Das technokratische Modell habe gerade deshalb, weil es die Trennung von wissenschaftlicher Faktenanalyse und reiner Dezision postuliere, den wertdezisionistischen Kern des Problems freigelegt. Gerade die Rationalisierung politischer Entscheidung und Herrschaft als theoretischer Anspruch des technokratischen Modells aber verbietet nach Habermas den logischen Ausschluß einer weiteren Reflexion von Wertentscheidungen, wie sie eine Trennung von Wert- und Sachfragen vorschreibe. Habermas erkennt einen Zusammenhang »zwischen Werten, die aus Interessenlagen hervorgehen, einerseits und den Techniken, die zur Befriedigung wertorientierter Bedürfnisse verwendet werden können, andererseits«<sup>9</sup>. Diese Interdependenz läßt die dezisionistische Trennung zwischen Fakten und Werten rein analytisch und abstrakt erscheinen.

Das pragmatistische Modell sieht nun vor, daß Entscheidungsträger und wissenschaftliche Experten in ein »kritisches Wechselverhältnis« treten, das insofern nicht mehr Legitimationscharakter wie die beiden anderen Modelle besitzt, als nun politische Herrschaft wissenschaftlicher Diskussion zugänglich gemacht wird. Habermas sieht die Möglichkeit einer wissenschaftlichen Reflexion und Ermittlung von Werten nicht wie Churchman darin, die Wertentwicklung historisch

nachzuvollziehen, sondern für ihn soll das auf Bedürfnissen und Interessen beruhende Wertsystem der Gesellschaft anhand der technologischen Möglichkeiten überprüft werden. Gesellschaftliche Werte können also insofern einer wissenschaftlichen Begründung und Reflexion unterzogen werden, als sie innerhalb der Dialektik zwischen technologischem Potential und Bedürfnissen gesehen werden. Dieses Konzept ist auf die Vermittlung der politischen Öffentlichkeit angewiesen. Es zielt auf eine Verwissenschaftlichung der politischen Praxis durch Kommunikation ab. Diese Kommunikation kann nach dem »Strukturwandel der Öffentlichkeit«<sup>10</sup> nicht als »kurzschlüssige Verbindung zwischen politischem Sachverstand und manipulativ beeinflussbarem Publikum«<sup>11</sup> verstanden werden. Die Problematik politischer Willensbildung in der Massengesellschaft darf allerdings nicht zu einer Selbstbeschränkung der Wissenschaft in Hinsicht auf weitergehende Rationalisierung von Herrschaft und gesellschaftlicher Wertbestimmung gehen.

Die Realisierungschancen für sein pragmatisches Modell schätzt Habermas als schlecht ein: Zum einen fehle es an den institutionellen Bedingungen für eine öffentliche Diskussion und zum anderen sei die Arbeitsteilung zwischen Wissenschaft und Verwaltung unter Ausschluß der Öffentlichkeit schon zu gut eingespielt. Dennoch sieht er eine Chance für die postulierte kommunikative Beziehung zwischen politischen Entscheidungsträgern und der Wissenschaft auf rationaler Grundlage. Seine Forderung nach einer Rückkopplung zwischen Politik und Wissenschaft ist die praktische Folgerung aus der Erkenntnis, »daß wir nur in demselben Maße, als wir in Kenntnis des technischen Könnens unseren historisch bestimmten Willen an der gegebenen Lage orientieren, auch umgekehrt wissen, welche bestimmt gerichtete Erweiterung unseres technischen Könnens wir in Zukunft wollen«<sup>12</sup>.

Obwohl Churchmans und Habermas' Bedenken schon vor einer Reihe von Jahren und in anderem Zusammenhang<sup>13</sup> vorgetragen wurden, haben sie doch m. E. nichts von ihrer Bedeutung auch für die erst danach in vollem Umfang einsetzende Planungsdiskussion eingebüßt. Doch ist außer allgemeinen Erwägungen und theoretischen Postulaten nichts erfolgt, was auf Modellebene das Problem der kollektiven Ermittlung von gesellschaftlichen Werten, die Grundlage für eine substantielle Zielbestimmung sein könnten, einer Lösung näher gebracht hätte. Das mag daran gelegen haben, daß sich die Planungstheorie erst gewissermaßen konstituieren mußte und hinter der relativ rasch einsetzenden Planungspraxis hinterherhinkte. Inzwischen scheint abzusehen zu sein, daß sich eine Planungstheorie, die sich nicht mit der bloßen Verfeinerung und Ausarbeitung vorhandener Planungsmodelle und -techniken einerseits und der Deutung realen Planungsgeschehens auf der Grundlage sozioökonomischer

Systemzwänge andererseits begnügen will, der Problematik der Wertbestimmung auch auf einer konkreteren Ebene stellen muß. Künftige Planungsmodelle, die sich dem Endziel der Erreichung substantieller Rationalität durch die Vergrößerung des Spielraums rationaler Entscheidung nähern wollen, müssen also innerhalb einer Konzeption erstellt werden, die sich als praktisch-politisch begreift und Planung auch als Medium der Wertkonstituierung und Interessenartikulation betrachtet.

Damit ließe sich zumindest annäherungsweise vermeiden, was bislang die meisten Planungen kennzeichnete, daß nämlich die Auswahl von Zielen vor allem nach Maßgabe der realisierbaren Mittelkombinationen erfolgte. Dabei müßte der Wert- und Zielermittlungsvorgang als ständiger Lern- und Anpassungsprozeß gestaltet werden, um möglichst Flexibilität und Offenheit des Systems zu gewährleisten.

Gabor<sup>14</sup> hat eine mathematisch formalisierte Rahmenplanungsstrategie modellhaft entwickelt, die gewährleisten soll, daß der nächsten Planungsgeneration trotz gegenwärtiger Planfestlegung maximale Planungsfreiheit zukommt. Obwohl dieses Modell sicher wegen seiner Abstraktheit Operationalisierungs- und Meßprobleme aufwirft, so ist doch grundsätzlich die intendierte optimale Offenheit und Flexibilität in Zeiten rapiden sozioökonomischen Wandels unumgänglich und die theoretische Aufarbeitung dieser Problematik notwendig. Optimale Flexibilität kontinuierlicher Planungsprozesse würde auch bedeuten, daß die gegenwärtige Praxis sekundärer Planung, nämlich Planung, um die negativen Folgen und nichtintendierten Auswirkungen vergangener Planungen wieder aufzuheben,<sup>15</sup> eingeschränkt werden könnte.

## 5.2. Ansätze zur Vereinbarung subjektiver Handlungs rationalität und System rationalität

Am Problem des Werts subjektivismus entzündet sich die Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der Polarität von subjektiver Handlungs rationalität und System rationalität. Auf Habermas' pragmatistisches Modell, das die Dialektik zwischen Wertsystem und technologischem Potential in einer politisierten Öffentlichkeit entfaltet, wurde hingewiesen.

Ein anderes Modell bietet Krauchs Vorschlag einer durch Telekommunikationsmittel ermöglichten Beteiligung der Bürger am Planungsprozeß an.<sup>16</sup> Krauch greift einen Ansatz Zworykins auf, der die Schaffung einer Nachrichtenverbindung zwischen zentraler Planungsinstanz und informierten Bürgern vorsieht,<sup>17</sup> wodurch direkte Mitbestimmung der einzelnen Bürger bei alternativen Entscheidun-

gen ermöglicht wird. Die eingegangenen Antworten könnten in Sekundenbruchteilen ausgewertet werden, so daß eine direkte Wechselwirkung im Sinne eines politischen Dialogs möglich würde. Im Gegensatz zu Zworykin werden die entscheidungsrelevanten Informationen im Modell Krauchs jedoch nicht durch die Regierung den Individuen vorgesetzt, sondern durch eine spezielle Dateninstanz, die relative Objektivität garantiert. So utopisch solche Ansätze, direkte Demokratie durch die moderne Informationstechnik zu verwirklichen, auch klingen mögen, so scheint zumindest für die technisch-praktische Ausführbarkeit kaum ein Hindernis zu bestehen. Was ihre Integration in konkrete Planungssysteme angeht, sind sie aber noch zu unausgereift, um eine gültige Beurteilung zu erlauben. Prinzipiell sind aber die Prämissen derartiger Überlegungen geeignet, die Richtung anzugeben, in deren Verfolgung eine Lösungsmöglichkeit für das Problem der Rationalisierung des Verhältnisses von System- und Handlungs rationalität besteht.

Die grundlegenden Prämissen oder Voraussetzungen von Modellen, die eine Diffusion von Entscheidungskompetenz anstreben, sind folgende:<sup>18</sup>

1. Schaffung eines Informationssystems, das es jedem Bürger ermöglicht, die für Planungsentscheidungen relevanten Sachverhalte, wenn nicht sofort zu erfassen, so doch durch weitere Informationen lernend zu bewältigen. Dabei müssen Daten und andere Informationen so aufbereitet werden, daß die mitentscheidenden bzw. kontrollierenden Individuen in die Lage versetzt werden, Wahrheitsgehalt und Konsequenzen jeder einzelnen Information zu überprüfen. Daß diese Bedingung hohe Anforderungen an die Datenbanken stellt, ist evident, und zwar um so mehr, als sich die Komplexität der Informationsfelder durch technologischen Fortschritt und sozialen Wandel ständig vergrößert.

2. Bedürfnisartikulation der Individuen mit dem Ziel, eine öffentliche Präferenzenfunktion zu erstellen. Daß die öffentlichen Präferenzen niemals zu vollkommener Übereinstimmung gebracht werden können, ist einleuchtend. Doch lassen sich beträchtliche Verbesserungen des gegenwärtigen Zustandes der Prioritätenbestimmung durch Pressure Groups erreichen. Die individuelle Bedürfnis- und Wertartikulation kann allerdings nur Teil einer Bestimmung der allgemeinen gesellschaftlichen Wertordnung sein. Hierbei sind wissenschaftliche Strategien zur gesellschaftlichen Wertermittlung, wie sie bei Churchman und Habermas angedeutet werden, ebenfalls zu berücksichtigen.

3. Mitentscheidung der Bürger über relevante Planungsalternativen. Diese Mitentscheidung braucht nicht die Gesamtheit der Bürger zu

umfassen, sondern kann sich auf wechselnde repräsentative Gruppen beschränken.

Auch die Selektivität von Informationsprozessen ist zu problematisieren. Es kommt darauf an, die Selektionskriterien, die zur Reduktion von Umweltkomplexität angewandt werden, möglichst offen und überprüfbar zu halten. Hier bieten sich die Erfahrungen von Planungsteams – etwa der Stadtplanung – an. Multidisziplinäre, aus verschiedenen Experten zusammengesetzte Planungsteams werden unumgänglich, wenn die Komplexität des Entscheidungsfeldes für den einzelnen Fachmann nicht mehr zu bewältigen ist, und das trifft wohl für die meisten Bereiche öffentlicher Planung zu. Solche Planungsteams sind undenkbar als hierarchisch strukturierte Linienorganisationen.

Besondere Bedeutung kommt den vorangegangenen Überlegungen bei innovativen Planungsprozessen zu. Die Unterscheidung zwischen innovativen Planungsprozessen und probalistischen Planungsprozessen ist nur gradueller Art.<sup>19</sup> Das Wesen innovativer Planungsprozesse besteht darin, »bekannten oder neuen Aufgabenstellungen in Systemen durch Lösungen zu begegnen, die zumindest für das betreffende System neuartig sind«<sup>20</sup>. Dabei werden die Planungsziele meist erst gesucht. Innerhalb des Teams gibt es keine Kompetenzabgrenzung. In großen Planungssystemen empfiehlt sich ein vermaschter fluktuierender Teamkomplex.

Eine andere Art verbesserter Informationsgewinnung bei innovativen Planungsprozessen erwähnen Bendixen/Kemmler bezeichnerweise nicht. Es handelt sich dabei um Mitwirkung der Planungsbetroffenen innerhalb von Bürgerinitiativen oder andere Partizipationsmodelle. Die meisten Partizipationsmodelle<sup>21</sup> sind als Versuche zu verstehen, kollektive Zielbestimmung auf wertsubjektivistischer Basis zu ermöglichen. Sie gehen von der Prämisse aus,<sup>22</sup> daß es keinen Sinn habe, sich über Werte zu verständigen, da diese ureigenste Merkmale der Persönlichkeit seien. Deshalb wird in den Partizipationsmodellen die Verfolgung individueller Interessen durch Einflußnahme auf Entscheidungsprozesse vorgesehen. Dabei wird das alte Konzept der Marktrationalität unterstellt, nach dem im freien Spiel der Kräfte sich das gesamtgesellschaftliche Optimum einstellt. Daß damit alle die Probleme, die mit der Demokratie- und Pluralismuskommunikation angeschnitten sind, auftauchen, ist evident.

Werte und Ziele werden insofern auch hier ausgeklammert, als nur konkrete, »technische« Planungsalternativen zur Entscheidung stehen. Strukturelle Ungleichgewichtigkeit der Artikulationskompetenz von Interessen, die Beschränkung der Entscheidungsmöglichkeiten durch nicht zu hinterfragende Sachzwänge und die Unmöglichkeit, Gesamtziele rational zu ermitteln machen selbst relativ fortschritt-



liche Partizipationskonzepte kaum geeignet, die grundsätzlichen Bedenken gegen den Wertsubjektivismus als Grundlage rationaler Planung auszuräumen. Pluralistische Marktrationalität im politischen Bereich ist ebenso wie im ökonomischen kein angemessenes Prinzip, hochkomplexe Gesellschaftssysteme zu rationalisieren.

Im übrigen sind diese Versuche, Mitbestimmung im Planungsbereich einzuführen, solange sie auf der Grundlage der linearen Zweck-Mittel-Kalküle durchgeführt werden, eher eine gute Erläuterung zur oben behaupteten Legitimationsfunktion von Planung als Rationalisierungsstrategien.

Für die planende Verwaltung, die unter Legitimationsdruck steht, liegt es nahe, den »Beplanten« einen Mitbestimmungsfreiraum einzuräumen, auch wenn dies zunächst eine Verminderung der Organisationseffizienz bedeutet, da sie so wenigstens einen Teil der risikobehafteten Planungsverantwortung auf diejenigen übertragen kann, von denen negative Sanktionen in Form aktiven Loyalitätsentzugs wie z. B. öffentliche Bürgeraktionen, Streiks usw. potentiell zu befürchten sind. Häufig beschränkt sich die Partizipation von Bürgerinitiativen auf reine Information durch die Verwaltung. Offe kennzeichnet solche Fälle von Scheinpartizipation als »symbolische Gratifikation«<sup>23</sup>.

Neben der Legitimationsfunktion hat die Einräumung von Mitsprache der Betroffenen natürlich auch noch einen praktischen Sinn: Nur so können Informationen gewonnen werden über spezifische Umweltbedingungen, wie sie die Bedürfnisse der Planungsbetroffenen für die Planer darstellen. Das erscheint einfacher und auch kostensparender als umfängliche Sozialenqueten. Dabei werden die Bedürfnisse und Einstellungen z. B. der zukünftigen Bewohner eines geplanten Viertels als Beschränkungen des Planungsrahmen aufgefaßt, als Daten, die bei der Mittelwahl herangezogen werden.

Diese relativ negative Einschätzung der Chancen von Bürgerinitiativen soll natürlich nicht bedeuten, daß diese prinzipiell ungeeignet seien, das Rationalisierungspotential von Planungssystemen zu steigern. Der Trend, der sich in ihnen artikuliert, nämlich die Spezifizierung der Konsensbildungsstrukturen, zeigt vielmehr deutlich das vermehrte Interesse der Bürger, ihre Loyalität an bestimmte Planungsergebnisse zu binden. Insofern scheint sich hier eine kritische Öffentlichkeit zu bilden, die, auch wenn sie noch nicht adäquat organisiert ist, eine Voraussetzung responsiver Planungssysteme ist.

Naschold untersucht auf eine systematischere Weise das Demokratisierungspotential von Organisationen.<sup>24</sup> Er unterscheidet im Anschluß an Simon zwei Typen von Informationsverarbeitungsprozessen in Systemen: simultane und sequenzhafte Prozesse. Beide Arten von Entscheidungsprozessen unterliegen Begrenzungen durch Zeit und

Organisationsgröße. Ausgehend von diesem Grundproblem fragt Naschold dann nach den Verstärkungsmöglichkeiten für Mitgliederbeteiligung in Organisationen bzw. an systeminternen Informationsverarbeitungsprozessen. Dafür sieht er prinzipiell zwei Möglichkeiten: Für simultane Entscheidungsprozesse, bei denen es sich vorwiegend um Wahlen handelt, schlägt er eine Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten über den Bereich von Wahlen und symbolischen Aktivitäten hinaus vor, und für die sequenzhaften Prozesse plädiert er für eine Steigerung des Demokratisierungspotentials durch organisationsinterne Subsystembildung, wobei die Subsysteme einer engen Koppelung unterliegen sollen. Anhand der Kriterien Informationsselektion (durch Vorstrukturierung der Systemumwelt oder durch Systemstruktur) und System-Umwelt-Beziehungen (gleichbleibend oder dynamisch) nimmt er dann eine Typologisierung von Entscheidungsprozessen vor. Er unterscheidet Routine-, Zweck-, Krisen-, Innovations- und Machtzuwachsentscheidungen sowie Entscheidungen über Entscheidungsentlastung.

Ohne daß hier im einzelnen auf die von Naschold vorgeschlagenen Demokratisierungs- und Partizipationserweiterungsmöglichkeiten eingegangen werden soll, mögen doch die Schlußfolgerungen, die Naschold zieht, angeführt werden: Die theoretische Fassungskraft traditioneller Demokratiekonzepte ist für komplexe System-Umwelt-Probleme zu begrenzt und kann deshalb nicht als Grundlage der Partizipationserweiterung in Organisationen angesehen werden. Auch die neueren organisationstheoretischen Untersuchungen zum Demokratisierungspotential komplexer Organisationen sind ungeeignet, da sie den Demokratie- bzw. Partizipationsbegriff zu stark verkürzen. Naschold sieht einen Weg, aus diesem Engpaß herauszukommen, darin, auf der Grundlage des klassischen Demokratiebegriffs die traditionelle Problemstellung in system- und entscheidungstheoretische Konzepte einzubauen und damit auf höherem Abstraktionsniveau größere theoretische Fassungskraft zu erreichen. Er kommt schließlich zu dem Ergebnis, daß es möglich sei, die innerorganisatorische Partizipation zu erweitern, ohne daß eine Leistungsverminderung die Folge, ja, daß sogar Leistungssteigerung unter diesen Bedingungen zu erreichen wäre.

Naschold bezieht sich zwar immer allgemein auf die Demokratisierungsmöglichkeiten von Organisationen, spricht damit aber auch die Partizipationsproblematik planender Systeme an. Seine Ergebnisse lassen sich also durchaus auf Planungsprozesse in komplexen Systemen anwenden. Eine Schwierigkeit liegt dabei zunächst in der hohen Abstraktionsstufe seiner Folgerungen, die die Umsetzung seines Konzeptes innerorganisatorischer Demokratie der Gefahr aussetzt, be-

liebig zu werden. Er selbst spricht daher von der Gefahr manipulierter Pseudobeteiligung, die durch solche Ansätze nicht ausgeschlossen werden könne, die aber nicht unbedingt eintreten müsse.

### 5.3. Perspektiven für eine zu entwickelnde Planungskonzeption

Bei der Aufstellung von Postulaten an eine zu entwickelnde Planungskonzeption kann es im Rahmen dieses Buches nicht darum gehen, diese konkret-modellhaft zu entwickeln oder ihre theoretischen Grundlagen in extenso darzulegen. Vielmehr wird zunächst nicht über eine rein negative Bestimmung hinauszukommen sein: Wie eine Planungskonzeption nicht sein darf, will sie die Rationalitätsdefizite der bisher diskutierten Modelle vermeiden, das nur soll die zusammenhängende Fragestellung sein, von der aus potentielle Rationalitätssteigerungen betrachtet werden können.

Dabei wurde die grundsätzliche Richtung dieser Vergrößerung des Rationalitätspotentials schon bezeichnet: die Vereinbarung von individueller Handlungs- und Systemrationalität, ohne die substantielle gesellschaftliche Rationalisierung deshalb nicht möglich erscheint, weil diese ja die rationale Bestimmung von Zielen und Werten mit in den Planungsprozeß einbeziehen muß. Diese Responsivität des Planungsmodells kann nur innerhalb einer Konzeption vorgestellt werden, die Planen als kommunikatives Handeln begreift und die Polarität zwischen Planungssubjekt und Planungsobjekt wenigstens in gewissem Maße aufzuheben bemüht ist.

Dabei darf dieses generelle Responsivitätspostulat nicht zu einfach als durch vorhandene Partizipationsmodelle abgedeckt gesehen werden. Vielmehr ist eine institutionalisierte Öffentlichkeit notwendig, die den Rahmen für eine diskursive Auseinandersetzung zwischen Planungssubjekt und Objekt bildet. Andererseits müßten Forschungstechniken zur Verfügung stehen, die es ermöglichen, durch Extrapolation der Wertentwicklung, durch die öffentliche wissenschaftliche Diskussion über alternative Modelle künftiger Entwicklungen von Wertsystemen und durch ähnliche Methoden, für die allerdings noch kaum wissenschaftliche Vorarbeit geleistet wurde, dem Ideal einer substantiell-rationalen kollektiven Ziel- und Wertermittlung näher zu kommen.

Hinsichtlich der Planungsfunktionen in den einzelnen Problemdimensionen lassen sich folgende Erwartungen gegenüber Planungsmodellen zusammenfassend feststellen:

1. Es muß möglich sein, den Charakter von Planungsmodellen als Massenloyalität sichernde und Konsens über strukturelle Entschei-

dungen beschaffende Herrschaftsinstrumente offenzulegen und zu reflektieren. Planungsmodelle müssen institutionalisierte Reflexionsprozesse anbieten, die gewährleisten, daß der Doppelcharakter jeder Planung, der in ihrer selbstlegitimierenden und in ihrer allgemeinen Konsens beschaffenden Funktion liegt, durch rationale Bearbeitung möglichst abgebaut wird. Nur so, durch die institutionalisierte Kritik des Ideologiecharakters von Planung, kann das kritische Potential, das der Rationalitätsbegriff seit der Aufklärung birgt, freigelegt werden, und nur so kann vermieden werden, daß dezisionistisch zustande gekommene und strukturell vorgeprägte Entscheidungen nachträglich durch Planung und Planungswissenschaft legitimiert werden. Das irrationale Moment von Planung liegt darin, daß sie, obwohl von dem Gedanken der Machbarkeit von Natur und Gesellschaft ausgehend, in die Gefahr gerät, sich selbst nicht mehr »machbar« zu begreifen und ihrer eigenen technizistischen Logik zum Opfer zu fallen. Eine Koppelung von kritischer Planungstheorie, von Planungsmethodologie und von Planungspraxis, wie sie bislang noch kaum in diesem Maße existiert,<sup>25</sup> ist unter diesem Gesichtspunkt erforderlich.

2. Hinsichtlich Planung als funktional auf die Knappheitsproblematik bezogenem Phänomen gilt es, Verteilungseffekte zu beachten. Planung bedingt immer den Einsatz und die Verteilung knapper sowohl materieller als auch immaterieller Ressourcen. Das gilt sowohl was die Planung und Organisation des Planungssystems selbst als auch was den Output des Planungssystems angeht. Wie wir gesehen haben, sehen die entscheidungslogischen wie – wenn auch nicht so offensichtlich – die regelungstheoretischen Planungsmodelle eine hierarchische Verteilungsstruktur von Macht, Entscheidungsbefugnis und Information vor. Diese ungleichgewichtige Verteilung von Problemlösungskompetenz ist wohl nie gänzlich aufzuheben, da damit ein erheblicher Effizienzverlust unter Bedingungen einer arbeitsteilig organisierten Industriegesellschaft verbunden wäre. Andererseits wirkt eine zu einseitige Konzentration von Entscheidungsbefugnis an der Hierarchiespitze von Planungssystemen hindernd für das Lern- und Wachstumspotential von Planungssystemen. In dieser Hinsicht und im Hinblick auf den responsiven Informationsbegriff ist eine Diffusion von Entscheidungskompetenz und Macht sowie ein Ausgleich der ungleichen Informationsverteilung erforderlich.

Die Verteilungswirkung des Planungsausgangs ist im Zusammenhang mit der Wert- und Zielbestimmung und der Analyse der gesamtgesellschaftlichen Funktion von Planung zu thematisieren. Die schicht- und lebensbereichspezifische<sup>26</sup> Nutzenverteilung von Infrastrukturinvestitionen muß in ihrer systematischen Bedingtheit erkannt werden. Die Beschaffung von Informationen über diese Planungsauswir-

kungen und deren analytische Aufbereitung muß institutionell abgesichert sein, so daß Informationen dieser Art in den Zielbestimmungsprozeß mit einfließen können.

3. Die Anforderungen an ein optimales Planungsmodell hinsichtlich des Bestandsproblems sind schon formuliert worden. Hier lag der Schwerpunkt darauf, bei ständiger Komplexitätserweiterung und Responsivität der Planungssysteme soziale Lernprozesse in Gang zu setzen, die strukturellen Wandel ermöglichen sollen.

Ob sich eine prinzipielle Steigerung substantieller gesamtgesellschaftlicher Rationalität mittels Planung unter Strukturbedingungen der spätkapitalistischen Gesellschaft erreichen läßt, ist fraglich. Wir konstatierten oben, daß die Planungstheoretiker, die die Rationalisierung der Gesellschaft durch kybernetische Planungsmethoden anstreben, zu sehr von Realisierungs- und Operationalisierungsproblemen und den konkreten Restriktionen,<sup>27</sup> denen sich Planung ausgesetzt sieht, absehen. Unsere Folgerungen und Perspektiven, die sich aus der Kritik der Planungsmodelle ergaben, fallen nun selbst diesem Vorwurf anheim. Allerdings wurde ja auch nicht der Anspruch erhoben, ein Modell für die Praxis zu entwerfen, sondern unser Hauptinteresse galt den immanenten Rationalisierungsbeschränkungen der diskutierten Planungsansätze. In diesem Sinne sind die eröffneten allgemeinen Perspektiven als komplementär zur obigen kritischen Argumentation zu betrachten.

## Anmerkungen

### Vorbemerkung

- 1 Anders, G., Was ist Planung? in: Jungk, R., Mundt, H. J. (Hrsg.), Der Griff nach der Zukunft. Planen und Freiheit, München/Wien/Basel 1964, S. 50.
- 2 Vgl. als aktuelles Beispiel: Meadows, D., u. a., Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972
- 3 Kaiser, J. H. (Hrsg.), Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1966, S. 7.
- 4 Willms, B., Planungsideologie und revolutionäre Utopie, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969, S. 41.

### 1. Historische Entwicklung von Planungsdenken und Planungspraxis

- 1 Kontingenz soll hier und im folgenden »die Möglichkeit, daß ein Strukturelement auch anders beschaffen sein könnte, als es tatsächlich ist« (Fuchs W., u. a. [Hrsg.], Lexikon zur Soziologie, Stichwort »Kontingenz«, Opladen 1973, S. 370), bedeuten. Theoretische Kontingenz ist die Voraussetzung für die rationale Entscheidbarkeit sozialer Strukturen und Prozesse. Das reale Ausmaß dieser rationalen Entscheidbarkeit bemißt sich allerdings erst nach dem Grad praktischer Kontingenz. Zu dieser Unterscheidung siehe: Fester, M., Vorstudien zu einer Theorie kommunikativer Planung. Zur Kritik entscheidungslogischer und regelungstheoretischer Planungskonzepte, in: Arch, H. 12 (1970), S. 44 ff. — Luhmann versteht Kontingenz als Bewußtseinsphänomen, das dadurch gekennzeichnet ist, daß »die im Horizont aktuellen Erlebens angezeigten Möglichkeiten weiteren Erlebens und Handelns nur Möglichkeiten sind, daher auch anders ausfallen können, als erwartet wurde . . .«. Habermas, J., Luhmann, N., Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung? Frankfurt 1971, S. 32.
- 2 Siehe dazu: Schelsky, H., Über die Abstraktheit des Planungsbegriffs in den Sozialwissenschaften, in: Zentralinstitut für Raumplanung an der Univ. Münster (Hrsg.), Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, Bielefeld 1969, S. 9 ff.
- 3 Aldrup, D., Das Rationalitätsproblem in der politischen Ökonomie, Tübingen 1971, S. 3. Der dogmatische Ansatz macht ein nicht zu hinterfragendes, fixiertes Wertsystem zum Ausgangspunkt der Rationalisierung, während der relativistische Ansatz die Ausgangsentscheidung der subjektiven Willkür überläßt.
- 4 Aldrup spricht von der »ultima irratio« aller Entscheidung. Siehe dazu auch: Bartley, W. W., Rationality versus the Theory of Rationality, in: Bunge, M. (Hrsg.), The Critical Approach to Science and Philosophy, London 1964.
- 5 Vgl. die Ausführungen Volks über Saint-Simon: Volk, E., Rationalität und Herrschaft. Aspekte einer Theorie der Implementation zentraler Planung in der westeuropäischen Industriegesellschaft, Berlin 1970, S. 114 ff.
- 6 Saint-Simon, zit. bei Sombart, N., Krise und Planung, Frankfurt 1965, S. 43.
- 7 Vgl. oben 1.1.1.
- 8 »La difficulté consistait à trouver le moyen de mettre en accord le système scientifique, le système religieux, le système des beaux arts et le système des lois avec le des industriels.« Saint Simon, Catéchisme poli-

- tique des Industriels, zit. bei Schäfers, B., Voraussetzungen und Prinzipien der Gesellschaftsplanung bei Saint-Simon und Karl Mannheim, in: ders. (Hrsg.), Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD, Stuttgart 1973, S. 109.
- 9 Weber, M., Methodologische Schriften, hrsg. von J. Winckelmann, Frankfurt 1968, S. 302.
  - 10 Boris, D. Krise und Planung, Stuttgart 1971, S. 12 ff.
  - 11 Boris bezweifelt den heuristisch wertfreien Charakter des Weberschen Begriffes der Rationalität, da er sich als »identisch erweist mit der objektiven Wert- und Gesellschaftsordnung«. Boris, S. 14.
  - 12 Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von J. Winckelmann, Köln/Berlin 1964, S. 21.
  - 13 Siehe dazu Boris, S. 16.
  - 14 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O.
  - 15 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 255.
  - 16 Marcuse, H., Industrialisierung und Kapitalismus, in: Verhandlungen des 15. Dt. Soziologentages (Max Weber und die Soziologie heute), Tübingen 1965, S. 162.
  - 17 Mannheim, K., Man and Society in an Age of Reconstruction, 2. Aufl., New York/London 1940. Deutsche Übersetzung: Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, Darmstadt 1958.
  - 18 Mannheim, K., Über das Wesen und die Bedeutung des wirtschaftlichen Erfolgsstrebens. Ein Beitrag der Wissenssoziologie, in: ders., Wissenssoziologie, hrsg. von K. Wolff, Neuwied 1964, S. 646.
  - 19 Mannheim, Mensch und Gesellschaft, a.a.O.
  - 20 Ebd., S. 68.
  - 21 Zu den Widersprüchen in Mannheims Rationalitätskonzept siehe Boris, S. 36.
  - 22 Mannheim, Mensch und Gesellschaft, S. 50.
  - 23 Ebd., S. 61.
  - 24 Anders als z. B. Max Weber, der den Widerspruch zwischen formaler und materialer Rationalität als aus den Strukturgesetzmäßigkeiten des kapitalistischen Systems entstanden begreift.
  - 25 Siehe dazu Boris, S. 41.
  - 26 Zit. nach Volk, S. 146.
  - 27 Mannheim, Mensch und Gesellschaft, S. 181 f.
  - 28 Klages, H., Planungspolitik, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971, S. 20.
  - 29 Ich beziehe mich auf Freyers Buch Herrschaft und Planung, Hamburg 1933, und auf die zusammenfassenden Ausführungen in: Schelsky, S. 18 f., und Volk, S. 143 ff.
  - 30 Volk, S. 145.
  - 31 Popper, K. R., Das Elend des Historizismus, Tübingen 1965.
  - 32 Boris, S. 198.
  - 33 Boris, S. 201.
  - 34 Hayek, F. A., The Constitution of Liberty, Chicago 1960.
  - 35 Dahrendorf, R., Markt und Plan. Zwei Typen der Rationalität, Tübingen 1966.
  - 36 Ebd., S. 8.
  - 37 Ebd., S. 19.
  - 38 Vgl. dazu Meadows, D., u. a., a.a.O.
  - 39 Siehe Jonas, F., Das Selbstverständnis der ökonomischen Theorie, Berlin 1964; ders., Geschichte der Soziologie, Bd. I—IV, Reinbek 1968.
  - 40 Jonas, F., Aspekte des Entwicklungsproblems in Industriestaaten, in: Schmollers Jahrbuch, 83 (1963), S. 329, zit. nach Klages, S. 22.
  - 41 Mises, L. von, Die Wirtschaftsrechnung in sozialistischen Gemeinwesen, in: Archiv für Sozialwissenschaften (1920); Hayek, a.a.O.

- 42 Simon, H. A., A Behavioral Model of Rational Choice, in: ders., Models of Man, New York 1957, S. 241 ff.; Lindblom, Ch. E., The Intelligence of Democracy, New York 1965; Banfield, E. G., Ends and Means in Planning, in: Intern. Soc. Science Journal, IX (1959).
- 43 Zu Luhmanns Kritik des Zweck-Mittel-Denkens siehe unten 3.2.5.
- 44 Luhmann, N., Soziologische Aufklärung, Opladen 1971, S. 47. Vgl. dazu auch: ders., Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, in: Mayntz, R. (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968, S. 36—55; ders., Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen 1968; ders., Politische Planung, Opladen 1971.
- 45 Luhmann, N., Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Berlin 1966, S. 90.
- 46 Luhmann, Soziologische Aufklärung, S. 36.
- 47 Ebd., S. 46.
- 48 Vgl. zu System unten 2.1.1.
- 49 Siehe Luhmann, Soziologische Aufklärung, S. 48.
- 50 Luhmann, N., Politische Planung, in: Ronge, V., Schmieg, G. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 68.
- 51 Luhmann, Soziologische Aufklärung, S. 223.
- 52 Siehe Luhmann, Politische Planung, S. 59.
- 53 Ebd., S. 276.
- 54 Boris, S. 228.
- 55 Tenbruck, F. H., Zu einer Theorie der Planung, in: Ronge/Schmieg (Hrsg.), S. 91 ff.; Rieger, H. C., Begriff und Logik der Planung, Wiesbaden 1967; Kaiser (Hrsg.); Luhmann, Politische Planung.
- 56 Vgl. zur Legitimierung von Planung: Kaiser (Hrsg.); Ellwein, Th., Politik und Planung, Stuttgart 1968; Lompe, K., Wissenschaftliche Beratung der Politik, Göttingen 1966; Böhrer, C., Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970; zur begrifflichen Aufarbeitung: Rieger; Jensen, St., Der Begriff der Planung im Rahmen der Theorie sozialer Systeme, in: Kommunikation, VI (1970), S. 115 ff.
- 57 Vgl. z. B.: Mayntz, R., Scharpf, F. (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion und die Reform von Regierung und Verwaltung, München 1973; Recktenwald, H.-C. (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.
- 58 Siehe etwa: Ronge, V., Politökonomische Planungsforschung, in: Ronge/Schmieg (Hrsg.), S. 137—157; Hirsch, J., Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, 2. Aufl., Frankfurt 1971; Ronge, V., Schmieg, G., Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1973.
- 59 Kaiser (Hrsg.), S. 11.
- 60 Haseloff, O. W., Schicksalsideologie und Entscheidungsplanung, in: Jungk, R., Mundt, H. J. (Hrsg.), Deutschland ohne Konzeption, München 1967, S. 91.
- 61 So postuliert Ellwein den Selbstzweckcharakter von Rationalität: »In diesem Sinne ist Rationalität nicht durch vorgegebene Zwecke bestimmt — dies wäre ein eingeschränkter Begriff, der auch seinen Stellenwert hat —, sondern ist selbst Zweck, insofern unverkürzte Vernunft identisch mit Freiheit ist.« Ellwein, Politik und Planung, S. 17.
- 62 Baran, P., Ökonomie zweier Welten, in: ders., Zur politischen Ökonomie der geplanten Wirtschaft, Frankfurt 1969.
- 63 Ronge/Schmieg (Hrsg.), Einleitung, S. 7.
- 64 Vgl. etwa Scharpf, F. W., Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: PVS, Sonderheft 4 (Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation), Opladen 1972, 168 ff.
- 65 D. h., wenn es gelingt, einzelnen Planungstheorien oder -konzepten nachzuweisen, daß sie gewisse gesellschaftliche planungsrelevante Bereiche



- und Faktoren von vornherein ausklammern bzw. nicht zu reflektieren imstande sind — seien es nun Werte oder »Systemzwänge« —, so kann zumindest auf eine notwendig daraus resultierende Rationalitätsbeschränkung geschlossen werden.
- 66 Vgl. Ronge/Schmieg (Hrsg.), Einleitung, S. 7—25. Bernd Zimmermann unterscheidet sieben verschiedene Erklärungsansätze, die von modernisierungstheoretischen Erklärungsversuchen bis zur Theorie des organisierten Kapitalismus reichen. Vgl. Zimmermann, B., Gesellschaftstheoretische Ansätze zur Erklärung und Analyse staatlicher Planung, unveröffentl. Manuskript, München 1973.
  - 67 Vgl. Habermas, J., Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973; Offe, C., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972. Vgl. auch die Kategorisierung von Planungstheorien unter 2.2.4., die auch normative Ansätze einschließt.
  - 68 Naschold, F., Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: Fehl, G., Fester, M., Kuhnert, N. (Hrsg.), Planung und Information. Materialien zur Planungsforschung, Gütersloh 1972, S. 69.
  - 69 Ebd., S. 104.
  - 70 Vgl. u. a. Wirth, M., Kapitalismustheorie in der DDR, Frankfurt 1972; Gündel, R., Heininger, H., Hess, P., Zieschang, K., Zur Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus, Berlin 1967.
  - 71 Vgl. u. a. Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt; Habermas, Legitimationsprobleme; Offe, Strukturprobleme.
  - 72 Unter 2.1.6. wird eine etwas ausführlichere Explikation dieser Konzeption der Krisenverschiebung bei Habermas erfolgen.
  - 73 Altvater, E., Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, in: Jänicke, M. (Hrsg.), Herrschaft und Krise, Opladen 1973, S. 170 ff.
  - 74 Man denke an Prognose und planerische Maßnahmen des biblischen Joseph im alten Ägypten (s. Genesis). Zur vorkapitalistischen Planung siehe: Salin, E., Planung — der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte, in: Plitzko, A. (Hrsg.), Planung ohne Planwirtschaft, Tübingen 1964, S. 2 ff.
  - 75 Marx, K., Kritik des Hegelschen Staatsrechts, in: ders., Frühe Schriften, Bd. I, hrsg. von Lieber/Furth, Darmstadt 1962, S. 316 f.
  - 76 Blank, H.-J., Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: Kress, G., Senghaas, D. (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt 1969, S. 378.
  - 77 Siehe die Referierung des Engelsschen Erklärungsansatzes bei Blank, S. 379 ff.
  - 78 Stein, L. V., Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl., Stuttgart 1888, 1. Teil, zit. bei Blank, S. 384.
  - 79 Ellwein, Politik und Planung, S. 14.
  - 80 Vgl. Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt, S. 49 ff.
  - 81 Hirsch, J., Zur politischen Ökonomie des politischen Systems, in: Kress/Senghaas (Hrsg.), S. 205.
  - 82 Habermas, Legitimationsprobleme, S. 79.
  - 83 Infrastruktur wird hier im weiten Sinne Jochimsens verstanden; siehe dazu Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966.
  - 84 Hirsch, Zur politischen Ökonomie, S. 206.
  - 85 Habermas, Legitimationsprobleme, S. 51.
  - 86 Kudera, S., u. a., Zur Analyse der Institutionalisierung von Arbeitspositionen und Berufen — dargestellt am Bereich staatlicher Planung, München 1973 (Forschungsbericht des Sonderforschungsbereichs 101), S. 56.
  - 87 Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, vorgelegt von der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn 1969 (unveröffentlicht).
  - 88 Ronge/Schmieg (Hrsg.), Einleitung, S. 7.

- 89 Ronge, Politökonomische Planungsforschung, S. 144; vgl. auch Shonfield, A., Geplanter Kapitalismus, Köln/Berlin 1968.
- 90 Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt; Ronge, Politökonomische Planungsforschung, S. 145.
- 91 Dies trifft insbesondere für die Bildungs- und Wissenschaftsplanung zu.
- 92 Vgl. Jochimsen, R., Überlegungen zur mittel- und längerfristigen Aufgabenplanung und deren Einfluß auf die Vorbereitung der Haushaltsentscheidungen, in: Esser, J., Naschold, F., Vöth, W. (Hrsg.), Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen, Gütersloh 1972, S. 243.
- 93 Diese Zahlen bei Hirsch, J., Ansätze einer Regierungslehre, in: Kress/Senghaas (Hrsg.), S. 269.
- 94 Vgl. Jochimsen, R., Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Ronge/Schmiege (Hrsg.), S. 184—206.
- 95 Vgl. Hirsch, Zur politischen Ökonomie, S. 276 f.
- 96 Siehe dazu Ellwein, Th., Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966, S. 149.
- 97 In Klammern die Gründungsdaten.
- 98 Nähere Angaben bei Klein, D. (Hrsg.), Futurologie und Zukunftsfor-schung, Berlin (Ost) 1972, S. 132 ff.
- 99 Vgl. Habermas, Legitimationsprobleme, S. 30—40.
- 100 Ebd., S. 32.
- 101 Ebd., S. 33.
- 102 Ebd., S. 36.
- 103 Ebd., S. 50 ff.
- 104 Offe, C., Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress/Senghaas (Hrsg.), S. 162.
- 105 Diese Krisenbegriffe bei Habermas, Legitimationsprobleme, S. 73 ff.

## 2. Das Verhältnis von gesellschaftlicher Planung und Planungstheorie

- 1 Luhmann, Soziologische Aufklärung.
- 2 So bei Parsons, Malinowski und Gouldner.
- 3 Luhmann, Soziologische Aufklärung, S. 10.
- 4 Vgl. die Referierung der erkenntnistheoretischen Kritik Nagels und Hempels am Funktionalismus bei Luhmann, Soziologische Aufklärung, S. 10 ff.
- 5 Merton, R. K., Social Theory and Social Structure, 2. Aufl., Glencoe, Ill., 1957.
- 6 Luhmann, Soziologische Aufklärung, S. 14.
- 7 Ebd., S. 23 f.
- 8 Habermas/Luhmann, S. 14 f.
- 9 Luhmann, Politische Planung, S. 63 ff.
- 10 Tjaden, K. H. (Hrsg.), Soziale Systeme, Neuwied/Berlin 1971.
- 11 Vgl. Tjaden (Hrsg.), S. 442; Hahn, E., Eine historisch-materialistische Konzeption gesellschaftlicher Systeme, in: Tjaden (Hrsg.), S. 430.
- 12 Gäfgen, G., Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Aufl., Tübingen 1968, S. 101 f.
- 13 »Who says what in what channel to whom with what effect?« Vgl. dagegen die Frage, die Tenbruck »als die Zentralfrage jeder Theorie der Planung« bezeichnet: »... wie gehandelt werden kann und muß, wenn geplant werden soll.« Tenbruck, F. H., Zu einer Theorie der Planung, in: Ronge/Schmiege (Hrsg.), S. 93.

- 14 Habermas/Luhmann, S. 32.
- 15 Luhmann, Soziologische Aufklärung, S. 223.
- 16 Ebd., S. 125.
- 17 Zur Beziehung der Begriffe »Entscheidung« und »Zeit« siehe Shackle, G. L. S., *Decision, Order and Time in Human Affairs*, Cambridge 1961, S. 3 ff.
- 18 Siehe ebd., S. 4.
- 19 Und von Planung, wie wir später sehen werden.
- 20 Bendixen/Kemmler wollen Entscheidungssituationen als Systeme verstehen, denen, aus Umwelt und Handlungssystemen gebildet, eine gewisse Komplexität eignet. Hier zeigt sich die Gefahr, der systemtheoretische Modelle ausgesetzt sind und die auf ihrer Vieldeutigkeit und unklaren Leerformelhaftigkeit beruht. Die Gefahr, alles und jedes als System und als Reduzierung von Komplexität zu bezeichnen und damit nichts mehr zu erklären, liegt nahe. Vgl. Bendixen, P., Kemmler, H. W., *Planung. Organisation und Methodik innovativer Entscheidungsprozesse*, Berlin/New York 1972.
- 21 Auf individualpsychologischer Ebene könnte man eine Analogie zwischen Systemproblemen einerseits und Motiven und Trieben andererseits herstellen.
- 22 Vgl. Bendixen/Kemmler, S. 14.
- 23 Ebd., S. 33.
- 24 Hier wie in den vorangehenden Verwendungen des Begriffs Informationsphase ist nicht die streng abzugrenzende Informationsphase des entscheidungslogischen Planungsbegriffes gemeint, wie sie in bezug zum Phasentheorem unter 3.1. erläutert wird, sondern es handelt sich um die allgemeine Planungsaufgabe der Informationsverarbeitung.
- 25 Siehe Luhmann, *Soziologische Aufklärung*, S. 117 ff.
- 26 Luhmann nennt diesen Prozeß des Entscheidens über Entscheidungsprämissen in bezug auf das Knappheitsproblem »Programmierung«, gebraucht diesen Begriff aber an anderer Stelle synonym mit »Planung«. »Das ursprüngliche Problem der Umweltsystemkomplexität wird so aufgelöst und verkleinert in Probleme der Programmkoordination und des Vermeidens von »Fehlern.«« Luhmann, *Soziologische Aufklärung*, S. 119.
- 27 Habermas, *Legitimationsprobleme*, S. 100 f.
- 28 Zur demokratischen Legitimation von Planung siehe Offe, *Strukturprobleme*, S. 123 ff.
- 29 Bendixen/Kemmler, a.a.O.
- 30 Auf die theoretische Dimension dieser Reflexivität von Planung wird unten noch eingegangen; vgl. 2.2.3.
- 31 Lemmen, R., *Planung als Legitimation*, in: *Stadtbauwelt*, 32 (1971), S. 275.
- 32 Ebd.
- 33 Vgl. Novick, D. (Hrsg.), *Program Budgeting. Program Analysis and the Federal Budget*, Cambridge, Mass., 1965; Lyden, F.J., Miller, E.G., *Planning-Programming-Budgeting. A Systems Approach to Management*, Chicago 1967.
- 34 Recktenwald (Hrsg.), a.a.O.
- 35 Kaufholdt, B., *Staatsmonopolistischer Kapitalismus und Gesellschaftsprognose*, zit. bei Klein (Hrsg.), S. 167.
- 36 Siehe Volk, S. 142.
- 37 Ellwein, *Politik und Planung*, S. 60.
- 38 Vgl. Habermas, *Legitimationsprobleme*; Offe, C., *Krise und Krisenmanagement*, in: Jänicke, M. (Hrsg.), *Herrschaft und Krise*, Opladen 1973, S. 197 ff.
- 39 Habermas, *Legitimationsprobleme*, S. 67.

- 40 Ebd.
- 41 Ebd., S. 129.
- 42 Ebd., S. 68.
- 43 Offe, Strukturprobleme, S. 27 ff.
- 44 Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt, S. 248 ff.
- 45 Habermas, Legitimationsprobleme, S. 92.
- 46 Wohl zum erstenmal von Tenbruck geäußert. Vgl. Tenbruck, F. H., Zur Kritik der planenden Vernunft, Freiburg/München 1972.
- 47 Vgl. Scharpf, Komplexität als Schranke, a.a.O.
- 48 Offe, Strukturprobleme, S. 27 ff.
- 49 Habermas, Legitimationsprobleme, S. 27 ff., S. 95.
- 50 Ebd., S. 104.
- 51 Kaiser, J. H. (Hrsg.), S. 7.
- 52 Schelsky, a.a.O.
- 53 Fehl, G., (ohne Titel), in: Stadtbauwelt, 32 (1971), S. 625.
- 54 Lerner, D., Lasswell, H. D. (Hrsg.), The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods, Stanford 1951.
- 55 Dror, Y., Policy Sciences: Developments and Implications, in: Albertson, P., Barnett, M. (Hrsg.), Managing the Planet, Englewood Cliffs, N. J., 1972, S. 238 ff.; vgl. auch ders., The Planning Process: A Facet Design, in: Intern. Rev. of Admin. Sciences, 29 (1963), S. 46 ff.; ders., Governmental Problem Solving, San Francisco 1968; ders., Public Policy-Making Reexamined, San Francisco 1968.
- 56 Der Begriff »Plan« wurde 1727 aus dem Französischen übernommen und erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts wurde das Verb »planen« für »projektieren« gebildet. Zur Begriffsgeschichte siehe Salin, S. 2 f. Es ist im übrigen bezeichnend, daß der Begriff »Plan« zur Blütezeit der Aufklärung mit dem Rationalitätskonzept aus Frankreich nach Deutschland exportiert wurde.
- 57 Stachowiak, H., Grundriß einer Planungstheorie, in: Kommunikation, VI (1970), S. 1.
- 58 Elliot, J. E., Economic Planning Reconsidered, in: Quart. Journal of Economics, 72 (1958), S. 56.
- 59 Kaiser (Hrsg.), S. 7.
- 60 Bendixen/Kemmler, S. 14.
- 61 Grochla, E., Betriebliche Planung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Tübingen 1964, S. 315.
- 62 Lenk, H., Erklärung, Prognose, Planung, Freiburg 1972, S. 74 ff.
- 63 Jensen, St., Bildungsplanung als Systemtheorie, Bielefeld 1970; ders., Der Begriff der Planung, a.a.O.
- 64 Kaiser (Hrsg.), S. 15.
- 65 Tobin setzt Planung sogar einfach mit rationalem Handeln gleich: »After all, planning means no more than acting rationally.« Zit. nach Rieger, S. 4.
- 66 Tenbruck, Zu einer Theorie der Planung, S. 115.
- 67 Vgl. oben 2.1.2.
- 68 Allerdings weist Rieger zu Recht darauf hin, daß beide Begriffe nicht koexistent sind. So seien Pläne nicht immer das Ergebnis eines Planungsprozesses und nicht alles Planen führe zu Plänen. Rieger, S. 7.
- 69 Vgl. Narr, W.-D., Theoriebegriffe und Systemtheorie, 3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972, S. 41 ff.; Albert, H., Probleme der Theoriebildung, in: ders. (Hrsg.), Theorie und Realität, Tübingen 1964, S. 3 ff.; Zetterberg, H. L., On Theory and Verification in Sociology, New York 1965.
- 70 Vgl. Luhmann, Soziologische Aufklärung, darin: Reflexive Mechanismen, S. 92 ff.; siehe auch Schema II am Ende des Kapitels, S. 63.

- 71 Und zwar in allgemeiner Form als Planungsmodelle (entscheidungs-theoretische und systemtheoretisch-kybernetische Modelle) und in konkreter Form als aus den ersteren abgeleitete Planungstechniken (PPBS, Systemanalyse, Simulationsmodelle, AIDA-Verfahren, Relevanzbaum-Methode, Kosten-Ertrags-Analyse).
- 72 Vgl. Schema II.
- 73 Vgl. Etzioni, A., Ansätze zu einer Theorie gesellschaftlicher Steuerung, in: Esser/Naschold/Väth (Hrsg.), S. 187.
- 74 Dror, Policy Sciences, S. 240.
- 75 Fester, S. 44; vgl. auch Habermas, Legitimationsprobleme, S. 190 f.
- 76 Vgl. Opp, K.-D., Kybernetik und Soziologie. Zur Anwendbarkeit und bisherigen Anwendung der Kybernetik in der Soziologie, Neuwied 1970.
- 77 Vgl. Etzioni, A., The Active Society, New York 1968.
- 78 Habermas, Legitimationsprobleme; Fester, a.a.O.
- 79 Siehe Schema III: Planungstheorien, S. 66.
- 80 Vgl. Friedmann, J., The Social Context of National Planning Decisions. A Comparative Approach, Bloomington, Ind., 1964.
- 81 Vgl. 1.1.1.
- 82 Naschold, F., Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, S. 104.
- 83 Habermas, Legitimationsprobleme; Offe, Strukturprobleme; Naschold, Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen.
- 84 Vgl. Habermas, Legitimationsprobleme, S. 193. Das Schema wurde um 45° gedreht und leicht verändert.
- 85 Lenk, S. 72.
- 86 Ebd.
- 87 Als gründlichstes Beispiel dieser Art siehe Rieger, der bis zu 334 verschiedene Informationsstromstrukturen zwischen Planungsrollen unterscheidet.
- 88 Lenk, S. 85.
- 89 Ebd., S. 102 f.
- 90 Vgl. den Vorschlag einer »Metaethik« durch Lenk, S. 106.
- 91 Naschold, Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, S. 75.
- 92 Zimmermann, a.a.O.
- 93 Siehe dazu Schema IV, S. 70.
- 94 Siehe dazu: Miller, G. A., Galanter, E., Pribram, K. H., Plans and the Structure of Behavior, New York 1960.
- 95 Vgl. Naschold, Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, S. 75.

### 3. Entscheidungslogische Planungsmodelle

- 1 Fester, a.a.O.
- 2 Als Alternative zu Festers Studie bietet sich im deutschen Sprachraum nur Nascholds Untersuchung »Systemsteuerung« an, die aber als Ausgangsbasis für unsere Zwecke weniger brauchbar ist, da sie von einer allgemeineren Problemstellung ausgeht. Vgl. Naschold, F., Systemsteuerung, 3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972.
- 3 Hauptvertreter der Theorie rationaler Wahl sind Morgenstern, v. Neumann, Savage und Wald. Während v. Neumann und Morgenstern mit ihrem 1944 erschienenen Werk die spieltheoretische Grundlage der Entscheidungstheorie legten, so vertraten Savage und Wald die statistische und probabilistische Richtung der Entscheidungstheorie. Neumann, J., v. Morgenstern, O., Theory of Games and Economic Behavior, 3. Aufl., Princeton 1974. Savage, L., Foundations of Statistics, New York 1954; ders., The Theory of Statistical Decision, in: Journal of the American

- Statistical Association, 46 (1951), S. 55 ff.; Wald, A., *Statistical Decision Functions*, New York 1950.
- 4 Gäfgen, S. 26 f.
  - 5 Fester, S. 44.
  - 6 Vgl. Krauch, H., *Prioritäten für die Forschungspolitik*, München 1970, S. 55.
  - 7 Vgl. Myrdal, G., *Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie*, in: ders., *Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft*, Hannover 1958, S. 213.
  - 8 Vgl. Gäfgen, S. 325—413.
  - 9 Bleicher, K., *Zur Organisation von Entscheidungsprozessen*, in: Jacob, H. (Hrsg.), *Zielprogramm und Entscheidungsprozeß in der Unternehmung*, Wiesbaden 1970, (= *Schriften für Unternehmensführung*, Bd. 11), S. 55 ff.
  - 10 Siehe dazu Witte, E., *Phasentheorem und Organisation komplexer Entscheidungsverläufe*, in: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 20 (1968), S. 635.
  - 11 Vgl. Rieger, a.a.O.; Bleicher, S. 67.
  - 12 Vgl. hierzu die ausführlichen Literaturangaben bei Luhmann, *Zweckbegriff und Systemrationalität*, S. 47 f. (Fußnote 24).
  - 13 Etzioni, A., *Soziologie der Organisationen*, München 1967, S. 12.
  - 14 Zum Begriff siehe Kade, G., Ipsen, D., Hujer, R., *Modellanalyse ökonomischer Systeme*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 182 (1968).
  - 15 Vgl. Tinbergen, J., *Centralization and Decentralization in Economic Policy*, 2. Aufl., Amsterdam 1955.
  - 16 Siehe Fester, S. 46.
  - 17 Siehe Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy*, S. 4.
  - 18 Bei Tinbergen: »other data«.
  - 19 Tinbergen gibt noch die Kategorie der irrelevanten Variablen an, die allerdings nur der Vollständigkeit wegen aufgenommen sind.
  - 20 Vergleiche Punkt d) des obigen Aufgabenkatalogs.
  - 21 Albert, H., *Zum Normenproblem in den Sozialwissenschaften*, zit. bei Kade, G., Hujer, R. und Ipsen, D., *Kybernetik und Wirtschaftsplanung*, in: FehI/Fester/Kunert (Hrsg.), S. 180.
  - 22 Kade, G., Hujer, R., *Planung der kleinen Schritte und Politik des »Status quo«*, in: FehI/Fester/Kuhnert (Hrsg.), S. 169.
  - 23 Vgl. Storbeck, D., *Zielkonflikt-Systeme als Ansatz zur rationalen Gesellschaftspolitik*, in: *Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster* (Hrsg.), S. 77.
  - 24 Tinbergen, *Centralization and Decentralization*.
  - 25 Ebd., S. 7.
  - 26 Kade/Hujer/Ipsen, *Kybernetik und Wirtschaftsplanung*, S. 207.
  - 27 Tinbergen, *Centralization and Decentralization*, S. 51.
  - 28 Vergleiche die Überlegungen Tinbergens zur Bildungsplanung für Entwicklungsländer, die sich durch hohen Mathematisierungsgrad und mangelnde Praktikabilität auszeichnen.
  - 29 Gäfgen, S. 102.
  - 30 Vgl. Fester, S. 47.
  - 31 Ebd.
  - 32 Vgl. Gäfgen, S. 105.
  - 33 Ebd.
  - 34 Vgl. Fester, S. 48.
  - 35 Nach Simon lassen sich diese Verfahrensregeln mathematisch darstellen. Vgl. Simon, S. 245.
  - 36 Vgl. Gäfgen, S. 136.
  - 37 Vgl. Naschold, *Systemsteuerung*, S. 39.

- 38 Vgl. Shubik, M. (Hrsg.), *Game Theory and Related Approaches to Social Behavior*, New York 1954; Williams, J., *The Complete Strategist*, New York 1954.
- 39 Neumann/Morgenstern, *Theory of Games*.
- 40 »Wenn jedoch die Mitspieler ihrerseits ihre Entscheidung von der des zuerst analysierten Aktors abhängig machen, so entsteht die ... Situation der rationalen Unbestimmtheit.« Gäfgen, S. 176.
- 41 Simon, S. 241 ff.
- 42 Vgl. Fester, S. 50.
- 43 Damit trifft Festers Vorwurf, Simons Konzept garantiere keine gültige Entscheidung, nicht mehr zu.
- 44 Tenbruck, *Zu einer Theorie der Planung*.
- 45 Ebd., S. 103.
- 46 Siehe Braybrooke, D., Lindblom, Ch. E., *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*, New York 1963; das 5. Kapitel dieses Buches ist unter dem Titel »Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (Disjointed Incrementalism)« in Fehl/Fester/Kuhnert (Hrsg.), S. 139 ff., erschienen.
- 47 Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, S. 138 ff.; vgl. auch die Zusammenfassung bei Klages, S. 27.
- 48 Vgl. Lindblom, Ch. E., *Intelligence of Democracy*, S. 28 f.
- 49 Fester kennzeichnet Lindbloms Ansatz als eine Problemlösungsstrategie, »die den Opportunismus zum Prinzip erhebt.« Fester, S. 50.
- 50 Siehe Braybrooke/Lindblom, *Zur Strategie*, S. 163 ff.
- 51 Ebd., S. 148.
- 52 Gäfgen, S. 98 ff.
- 53 Ebd., S. 99.
- 54 Fester, S. 57.
- 55 Vgl. die obige Erörterung der Problematik von Entscheidungsmaximen.
- 56 Gäfgen, S. 99.
- 57 Vgl. zur Wertproblematik Fester, S. 50 ff.
- 58 Vgl. oben 3.1.4.
- 59 Churchman, C. W., *Prediction and Optimal Decision. Philosophical Issues of a Science of Values*, Englewood Cliffs, N. J., 1961, S. 166 ff.
- 60 Vgl. Fester, S. 49.
- 61 Gäfgen, S. 201.
- 62 Vgl. hierzu die Ausführungen Habermas' in der Kontroverse mit Albert. »Mir liegt daran, diese zuversichtliche Scheidung, traditionell ausgedrückt, die Trennung von Wissenschaft und Ethik, in Frage zu stellen. Denn einerseits konstituiert sich das an Tatsachen bewährte theoretische Wissen innerhalb eines normativen Rahmens, der nur einer kritischen, keiner deduktiv-empirischen Rechtfertigung fähig ist. Andererseits schließt die kritische Erörterung von Standards empirische Erwägungen, also den Rekurs auf sogenannte Tatsachen, gerade ein.« Habermas, J., *Zur Logik der Sozialwissenschaften. Materialien*, Frankfurt 1970, S. 59.
- 63 Diese Betrachtung des Wertaspektes der entscheidungstheoretischen Planungsmodelle geht zurück auf Davidson, Savage und Marshak. Marshak erhob die Forderung nach der Transitivität der Präferenzen, d. h. er stellte als Voraussetzung von Handlungsrationalisierung die Ordnung der Präferenzen auf einer Ordinalskala in den Vordergrund. Vgl. Davidson, D., McKinsey, J. C. C., Supper, P., *Outlines of a General Theory of Value*, in: *Philosophy of Science*, 22 (1955), S. 140 ff.; Savage, L., *The Theory of Statistical Decision*; Marshak, J., *Why »Should« Statisticians and Businessmen Maximize Moral Expectation?* in: Neyman, J. (Hrsg.), *Proceedings of the Second Berkeley Symposium of Mathematical Sta-*

- tistics and Probability, Berkeley 1951, S. 493 ff. Vgl. auch Schlicht, E., Die Theorie der kollektiven Entscheidung und der individualistische Ansatz, in: Leviathan, 2 (1974), S. 263 ff.
- 64 Hier werden bewußt nicht diejenigen Entscheidungen diskutiert, die in kleinen und mittleren Gruppen (Entscheidungsteams) nach Kommunikation zwischen den Gruppenmitgliedern gefällt werden, denn einerseits geht die klassische Entscheidungstheorie von der Voraussetzung eines Entscheidungssubjekts aus, und zum anderen sind die sozialpsychologischen und gruppentheoretischen Grundlagen der Kleingruppenforschung weniger für die Problematik gesamtgesellschaftlicher Planung relevant als für Planung im Bereich individueller oder betrieblicher Handlungs-rationalisierung. Die Aufstellung einer sozialen Nutzenfunktion bleibt prinzipiell im Rahmen der subjektiven Handlungslogik.
- 65 Braybrooke/Lindblom, A Strategy, S. 15.
- 66 Transitiv ist eine Wertordnung dann, wenn aus der Tatsache, daß der Wert a höher eingeschätzt wird als der Wert b und der Wert b höher als c, geschlossen werden kann, daß a höher als c bewertet wird.
- 67 Zur psychologischen Begründung der Problematik individueller transitiver Präferenzanordnung siehe: Cronbach, L., Gleser, G. C., Psychological Tests and Personal Decisions, Urbana 1965. Dieser Hinweis stammt von Wolff, St., Systemtheoretische Demokratieanalyse in der politischen Soziologie, Soziolog. Magisterarbeit, München 1971, S. 86.
- 68 Fester, S. 53.
- 69 Ebd.
- 70 Arrow weist die logische Unmöglichkeit, eine konsistente und transitive kollektive Wertordnung zu schaffen, nach. Arrow, K. J., Social Choice and Individual Values, 2. Aufl., New York 1963, S. 23 ff. Vgl. auch die ausführliche Erörterung dieser Problematik bei Aldrup, S. 45 ff.
- 71 Krauch, Prioritäten, S. 56.
- 72 Krauch erwähnt als durchschnittliche Obergrenze der Alternativenanzahl die Zahl 20. Ebd., S. 57.
- 73 Tenbruck, Zu einer Theorie der Planung; ders., Zur Kritik der planenden Vernunft.
- 74 Tenbruck, Zu einer Theorie der Planung, S. 108.
- 75 Myrdal, Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, wurde zuerst veröffentlicht in: Zeitschrift für Nationalökonomie, IV (1933).
- 76 Letzteres Argument erwähnt Myrdal nicht explizit. Es läßt sich aber logisch aus seinen Gedankengängen ableiten.
- 77 Myrdal, S. 231
- 78 Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität; ders., Zweck-Herrschaft-System, S. 33 ff.
- 79 Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 34.
- 80 Luhmann, Zweck-Herrschaft-System, S. 37.
- 81 Vgl. Luhmann, Politische Planung, S. 62.
- 82 Ebd., S. 60.
- 83 Fester, S. 52.
- 84 Vgl. Koch, C., Senghaas, D. (Hrsg.), Texte zur Technokratiediskussion, Frankfurt 1970; darin vor allem: Offe, C., Das politische Dilemma der Technokratie, S. 156 ff.
- 85 Fester, S. 52.
- 86 Vgl. ebd., S. 56 f.
- 87 Ebd.
- 88 Vgl. oben 3.1.5.; Fester, a.a.O.
- 89 Lemmen, Planung als Legitimation.



- 90 Vgl. z. B. Böhret, C., Das Planning-Programming-Budgeting-System als zukunftsorientierte Entscheidungshilfe für die Regierung, in: Ronge/Schmiege (Hrsg.), S. 170 ff.
- 91 Krauch, Prioritäten, S. 72.

#### 4. Kybernetisch-systemtheoretische Planungsmodelle

- 1 Zur Definition und Begriffsklärung siehe: Degen, U., Friedrich, S., Wagner, W., Zur Anwendung der kybernetischen Systemtheorie in den Sozialwissenschaften, in: Fehl/Fester/Kuhnert (Hrsg.), S. 11 ff.
- 2 Zur Kritik der Anwendung kybernetischer Kalküle siehe Opp, a.a.O.
- 3 Vor allem W. R. Ashby, Design for a Brain, London 1954, ders., An Introduction to Cybernetics, London 1965.
- 4 Vgl. Narr, S. 101.
- 5 Rückkopplung ist der Oberbegriff und das Prinzip von Regelung. Regelung ist kompensierende Rückkopplung. Vgl. Narr, S. 101.
- 6 Degen u. a., S. 14.
- 7 Klaus, G. (Hrsg.), Wörterbuch der Kybernetik, Frankfurt 1969, S. 346 ff.
- 8 Deutsch, K. W.: The Nerves of Government, Glencoe 1963; dt. Übersetzung: Politische Kybernetik, Freiburg 1969.
- 9 Vgl. Deutsch, Politische Kybernetik, S. 128.
- 10 Siehe Kade/Hujer/Ipsen, Kybernetik und Wirtschaftsplanung, S. 202.
- 11 Vgl. oben den Abschnitt 3.1.5.
- 12 Fester, S. 50. Vgl. dazu Denzer, H., Kybernetische Planung und politische Ordnungsform, in: ZfP, 15 (1968), S. 73.
- 13 Fester, S. 60.
- 14 Siehe Fester, ebd., S. 59.
- 15 In diesem Sinne etwa: Senghaas, D., Systembegriff und Systemanalyse. Analytische Schwerpunkte und Anwendungsbereiche in der Politikwissenschaft, in: ZfP, 15 (1968).
- 16 Kade/Hujer/Ipsen, Kybernetik und Wirtschaftsplanung, S. 204.
- 17 Siehe Ashby, An Introduction to Cybernetics, S. 206 ff.
- 18 Bei Ashby auf physische und organische adaptive Systeme bezogen.
- 19 Siehe Kade/Hujer/Ipsen, Kybernetik und Wirtschaftsplanung, S. 209 ff., und die Diskussion des Kadeschen Ansatzes bei Fester, S. 59 ff.
- 20 Vgl. dazu die Definition Nascholds: »Planung ist ... zu konzipieren als das Handeln eines Systems, das durch Rückkopplungsprozesse einerseits auf Grund einer gewissen Umweltsautonomie sich zielstrebig zu verhalten versucht, andererseits aus den rückgekoppelten Interaktionen mit der Umwelt zu lernen bemüht ist.« Naschold, F., Anpassungsplanung oder politische Gestaltungsplanung? in: Steffani, W. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 78.
- 21 Kade/Hujer/Ipsen, Kybernetik und Wirtschaftsplanung, S. 180—221.
- 22 Ebd., S. 210. Siehe auch: Theil, H., Optimal Decision Rules for Government and Industry, Amsterdam 1964, S. 123 ff.
- 23 Deutsch, S. 187—191; Fester, S. 60.
- 24 Siehe Ashby, Design for a Brain, S. 91.
- 25 Kade/Hujer/Ipsen, Kybernetik und Wirtschaftsplanung, S. 217. Vgl. auch Flechtner, H.-J., Grundbegriff der Kybernetik, Stuttgart 1972, S. 47.
- 26 Kade/Hujer/Ipsen, Kybernetik und Wirtschaftsplanung, S. 212.
- 27 Ebd.
- 28 Vgl. Klaus (Hrsg.), S. 434 f.
- 29 Fester, S. 61.
- 30 Kade/Hujer/Ipsen, Kybernetik und Wirtschaftsplanung, S. 217.

- 31 Kornai, J. (Hrsg.), Mathematische Methoden bei der Planung der ökonomischen Struktur, Berlin 1967; engl. Ausgabe: Mathematical Planning of Structural Decision, Amsterdam 1967.
- 32 Vgl. die Darstellung dieses Modells bei Kade/Hujer/Ipsen, Kybernetik und Wirtschaftsplanung, S. 218 f.
- 33 Ebd., S. 220.
- 34 Ebd.
- 35 Als Methode zur Bestimmung der oben genannten Kriterien bieten sich Simulationsmodelle an. Vgl. Cherniak, J. J., The Electronic Simulation of Information Systems for Central Planning, zit. bei Kade/Hujer/Ipsen, Kybernetik und Wirtschaftsplanung, S. 220.
- 36 Zur Kritik an Kade siehe im folgenden Fester, S. 62—65.
- 37 Ebd., S. 62.
- 38 Vgl. ebd., S. 63.
- 39 Ebd.
- 40 Vgl. Naschold, Systemsteuerung, S. 77.
- 41 Fester, S. 64.
- 42 Ebd., S. 64 f.
- 43 Ebd., S. 65.
- 44 Ebd.
- 45 Vgl. Naschold, Systemsteuerung, S. 25.
- 46 Deutsch, a.a.O.
- 47 Naschold, F., Die systemtheoretische Analyse demokratischer politischer Systeme, in: PVS, Sonderheft 2 (Probleme der Demokratie heute), Opladen 1970, S. 3 ff.
- 48 Vgl. dazu Forresters »Industrial Dynamics«-Ansatz: Forrester, J., Industrial Dynamics, Cambridge 1968.
- 49 Naschold, Die systemtheoretische Analyse, S. 13.
- 50 Fester, S. 65.
- 51 Ebd.
- 52 Zur Klassifizierung der Kritik an kybernetischen Planungsmodellen siehe die Einleitung zu Fehl/Fester/Kuhnert (Hrsg.), S. 7 f.
- 53 Ebd., S. 8.
- 54 Vgl. Naschold, Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen.
- 55 Vgl. Ronge/Schmiege (Hrsg.), Einleitung, S. 10.
- 56 »Wie die Homöostatik das Ideal absoluter Unempfindlichkeit, so macht die Kybernetik das Ideal absoluter Herrschaft überflüssig.« Luhmann, N., Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964, S. 335.
- 57 Vgl. Fester, S. 66.
- 58 Shannon, C.E., Weaver, W., The Mathematical Theory of Communication, Urbana 1949, S. 3.
- 59 Fester, S. 66.
- 60 Naschold, Systemsteuerung, S. 14.
- 61 Vgl. Bauer, R. A., The Initiative of the Audience, in: Journal of Advertising Research (1963), ref. bei Naschold, Systemsteuerung, S. 106 bis 108.
- 62 Bauer, R. A., The Obstinate Audience, in: The American Psychologist, 19 (1964), S. 327.
- 63 Vgl. Fester, S. 67.
- 64 Naschold, Die systemtheoretische Analyse, S. 17.
- 65 Senghaas, D., Sozialkybernetik und Herrschaft, in: Koch/Senghaas (Hrsg.).
- 66 Deutsch, S. 171.
- 67 Fester, S. 65.
- 68 Ebd., S. 65 f.
- 69 »Beide Paradigmata, Lebenswelt und System, haben ein Recht; ein Pro-

blem stellt ihre Verknüpfung dar.\* Habermas, Legitimationsprobleme, S. 14.

70 Naschold, Systemsteuerung, S. 162.

71 Ebd., S. 165.

72 Senghaas, Sozialkybernetik und Herrschaft, S. 207.

73 Kade/Hujer, Planung der kleinen Schritte, S. 176 f. Kade hat inzwischen eine Reihe von kritischen Einwänden gegen sein Modell rezipiert.

74 Letzteres gilt nicht für eine funktionalstrukturelle Analyse im Sinne Luhmanns, sondern nur für die nach einem normativen Regelungskonzept erstellten Planungsmodelle.

### *5. Folgerungen aus der Kritik der beiden Ansätze und Zusammenfassung*

1 Vgl. oben 3.2.1. und 3.2.2.

2 Kade/Hujer, Planung der kleinen Schritte, S. 178.

3 Churchman, C. W., Wie ist Planung möglich? in: Fehl/Fester/Kuhnert (Hrsg.), S. 127 ff.; Habermas, J., Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: ders., Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt 1968, S. 120 ff.

4 Churchman, Wie ist Planung möglich? S. 130.

5 Ebd., S. 136.

6 Ebd. Damit ist natürlich auch der formale, sinnentleerte Informationsbegriff der kybernetischen Planungsmodelle untauglich für eine solche Art der Zielableitung.

7 Churchman, Prediction and Optimal Decision, S. 166 ff.

8 Habermas, J., Theorie und Praxis, 4. Aufl., Frankfurt 1971, S. 321 ff.

9 Habermas, J., Verwissenschaftlichte Politik, S. 125.

10 Vgl. Habermas, J., Strukturwandel der Öffentlichkeit, 3. Aufl., Neuwied 1968.

11 Habermas, Verwissenschaftlichte Politik, S. 130.

12 Ebd., S. 136.

13 Bei Habermas war es die damalige Technokratiediskussion, und Churchmans Überlegungen wurden im Rahmen der Operations-Research-Forschung angestellt.

14 Gabor, D., Open-Ended Planning, in: Jantsch, E. (Hrsg.), Perspectives of Planning, Paris 1969.

15 Als sinnfälliges Beispiel sei hier nur die Revision innerstädtischer Verkehrsplanung genannt, die vom Leitbild der autogerechten Stadt auf den verstärkten Ausbau der Massenverkehrsmittel umschwenkte.

16 Krauch, H., Die Computer-Demokratie, München 1972; Krauch, Prioritäten.

17 Zworykin, V., Kommunikationsmittel und Regierung, in: Jungk, R., Mundt, H. (Hrsg.), Unsere Welt 1985, München 1965.

18 Siehe zu diesen Grundbedingungen öffentlicher Kontrolle staatlicher Planung: Gouldner, A. B., »Disziplinäre« und »repräsentative« Bürokratie, in: Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, S. 429 ff., und Krauch, Computer-Demokratie.

19 Vgl. Bendixen/Kemmler, S. 16.

20 Ebd., S. 18. In der Regel werden innovative Entscheidungsprozesse erforderlich, wenn ein System Ziele neu bestimmen, grundlegende Systemstrategien neu entwickeln, seine Organisationsstruktur verändern oder seine Innen-Außen-Beziehungen neu festlegen muß.

- 21 Siehe dazu unter anderem: Skeffington-Report, *People and Planning* (Report of the Committee von Public Participation in Planning), London 1969; Dienel, P., Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, in: *Die Verwaltung*, 4 (1971); Offe, *Strukturprobleme*; Davidoff, P., *Advocacy and Pluralism in Planning*, in: *JAIP*, Nov. 1965; Mayntz, R., *Funktionen der Beteiligung bei der öffentlichen Planung*, in: *Demokratie und Verwaltung*, Berlin 1972, S. 341 ff.
- 22 Das gilt auch teilweise für das Krauchsche Modell der direkten »Computerdemokratie«.
- 23 Offe, *Strukturprobleme*, S. 130. Diese Spielart von Public Relations gleicht in extremen Fällen dem Vorgehen der Firma, die einen neuen Werbespruch oder die Verbesserung eines Produktes zum Thema eines Preisausschreibens macht.
- 24 Naschold, F., *Organisation und Demokratie. Untersuchungen zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen*, 3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972, S. 56 ff.
- 25 Während abstrakte Planungstheorie, besonders diejenige systemtheoretischer Observanz, darunter leidet, daß sie nur oberflächlich in der Lage ist, konkrete technische Planungspraxis zu reflektieren, versucht die Planungspraxis, zum Teil gröblich den heuristischen Charakter der allgemeinen Planungstheorie mißverstehend, abstrakte Schemata in die Praxis umzusetzen, und ist kaum fähig, sich die Ergebnisse der kritischen politökonomischen Planungsforschung anzueignen.
- 26 Hier sei auf Offes Disparitätenthese verwiesen.
- 27 Vgl. Ronge/Schmieg, *Restriktionen politischer Planung*.

## Abkürzungen

PVS Politische Vierteljahresschrift  
JAIP Journal of the American Institute of Planners  
ZfP Zeitschrift für Politik

- Albert, H., Traktat über die kritische Vernunft, Tübingen 1968  
Aldrup, D., Das Rationalitätsproblem in der politischen Ökonomie, Tübingen 1971  
Altvater, E., Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, in: Jänicke, M. (Hrsg.), Herrschaft und Krise, Opladen 1973  
Anders, G., Was ist Planung? in: Jungk, R., Mundt, H. J. (Hrsg.), Der Griff nach der Zukunft. Planen und Freiheit, München/Wien/Basel 1964  
Ashby, W. R., Design for a Brain, London 1954  
Ashby, W. R., An Introduction to Cybernetics, London 1965  
Banfield, E. G., Ends and Means in Planning, in: Intern. Soc. Science Journal, XI (1959)  
Baran, P., Ökonomie zweier Welten, in: ders., Zur politischen Ökonomie der geplanten Wirtschaft, Frankfurt 1969  
Bartley, W. W., Rationality versus the Theory of Rationality, in: Bunge, M. (Hrsg.), The Critical Approach to Science and Philosophy, London 1964  
Bauer, R. A., The Initiative of the Audience, in: Journal of Advertising Research (1963)  
Bauer, R. A., The Obstinate Audience, in: The American Psychologist, 19 (1964)  
Bendixen, P., Kemmler, H. W., Planung. Organisation und Methodik innovativer Entscheidungsprozesse, Berlin/New York 1972  
Blank, H.-J., Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: Kress, G., Senghaas, D. (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt 1969  
Bleicher, K., Zur Organisation von Entscheidungsprozessen, in: Jacob, H. (Hrsg.), Zielprogramm und Entscheidungsprozeß in der Unternehmung, Wiesbaden 1970 (= Schriften für Unternehmensführung, Bd. 11)  
Böhret, C., Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970  
Böhret, C., Das Planning-Programming-Budgeting-System als zukunftsorientierte Entscheidungshilfe für die Regierung, in: Ronge, V., Schmieg, V. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971  
Boris, D., Krise und Planung, Stuttgart 1971  
Braybrooke, D., Lindblom, Ch. E., A Strategy of Decision, New York 1963  
Churchman, C. W., Prediction and Optimal Decision. Philosophical Issues of a Science of Values, Englewood Cliffs, N. J., 1961  
Churchman, C. W., Wie ist Planung möglich? in: Fehl, G., Fester, M., Kurnert, N. (Hrsg.), Planung und Information. Materialien zur Planungsfor-schung, Gütersloh 1972  
Cronbach, L., Gleser, G. C., Psychological Tests and Personal Decisions, Urbana 1965  
Dahrendorf, R., Markt und Plan. Zwei Typen der Rationalität, Tübingen 1966  
Davidoff, P., Advocacy and Pluralism in Planning, in: JAIP, Nov. 1965

- Davidson, D., McKinsey, J. C. C., Supper, P., Outlines of a General Theory of Value, in: Philosophy of Science, 22 (1955)
- Degen, U., Friedrich, J., Sens, E., Wagner, W., Zur Anwendung der kybernetischen Systemtheorie in den Sozialwissenschaften in: FehI, G., Fester, M., Kuhnert, N. (Hrsg.), Planung und Information, Gütersloh 1972
- Denzler, H., Kybernetische Planung und politische Ordnungsform, in: ZfP, 15 (1968)
- Deutsch, K. W., Politische Kybernetik, Freiburg 1969
- Dienel, P., Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, in: Die Verwaltung, 4 (1971)
- Dror, Y., The Planning Process: A Facet Design, in: Intern. Rev. of Admin. Sciences, 29 (1963)
- Dror, Y., Public Policy-Making Reexamined, San Francisco 1968
- Dror, Y., Governmental Problem Solving, San Francisco 1968
- Dror, Y., Policy Sciences: Developments and Implications, in: Albertson, P., Barnett, M. (Hrsg.), Managing the Planet, Englewood Cliffs, N. J., 1972
- Elliot, J. E., Economic Planning Reconsidered, in: Quart. Journal of Economics, 72 (1958)
- Ellwein, Th., Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966
- Ellwein, Th., Politik und Planung, Stuttgart 1968
- Etzioni, A., Soziologie der Organisationen, München 1967
- Etzioni, A., The Active Society, New York 1968
- Etzioni, A., Ansätze zu einer Theorie gesellschaftlicher Steuerung, in: Esser, J., Naschold, F., Vöth, W. (Hrsg.), Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen, Gütersloh 1972
- FehI, G., (ohne Titel), in: Stadtbauwelt, 32 (1971)
- FehI, G., Fester, M., Kuhnert, N. (Hrsg.), Planung und Information. Materialien zur Planungsforschung Gütersloh 1972
- Fester, M., Vorstudien zu einer Theorie kommunikativer Planung. Zur Kritik entscheidungslogischer und regelungstheoretischer Planungskonzepte, in: Arch, H. 12 (1970).
- Fischer, Ch., Patke, V., Literatur zu Planung und Öffentlichkeit. Eine Dokumentation, in: Stadtbauwelt, 25 (1970)
- Flechtner, H.-J., Grundbegriffe der Kybernetik, Stuttgart 1972
- Forrester, J., Industrial Dynamics, Cambridge 1968
- Freyer, H., Herrschaft und Planung, Hamburg 1933
- Friedmann, J., The Social Context of National Planning Decisions. A Comparative Approach, Bloomington, Ind., 1964
- Fuchs, W., u. a. (Hrsg.), Lexikon zur Soziologie, Opladen 1973
- Gabor, D., Open-Ended Planning, in: Jantsch, E. (Hrsg.), Perspectives of Planning, Paris 1969
- Gäffen, G., Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Aufl., Tübingen 1968
- Gouldner, A. B., »Disziplinäre« und »repräsentative« Bürokratie, in: Mayntz, R. (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln 1968
- Grochla, E., Betriebliche Planung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Tübingen 1964
- Gündel, R., Heininger, H., Hess, P., Zieschang, K., Zur Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus, Berlin 1967
- Habermas, J., Strukturwandel der Öffentlichkeit, 3. Aufl., Neuwied 1968
- Habermas, J., Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: ders., Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt 1968
- Habermas, J., Zur Logik der Sozialwissenschaften. Materialien, Frankfurt 1970
- Habermas, J., Theorie und Praxis, 4. Aufl., Frankfurt 1971

- Habermas, J., Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973
- Habermas, J., Luhmann, N., Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung? Frankfurt 1971
- Hahn, E., Eine historisch-materialistische Konzeption gesellschaftlicher Systeme, in: Tjaden, K. H. (Hrsg.), Soziale Systeme, Neuwied/Berlin 1971
- Haseloff, O. W., Schicksalsideologie und Entscheidungsplanung, in: Jungk, R., Mundt, H. J. (Hrsg.), Deutschland ohne Konzeption, München 1967
- Hayek, F. A., The Constitution of Liberty, Chicago 1960
- Hirsch, J., Ansätze einer Regierungslehre, in: Kress, G., Senghaas, D. (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt 1969
- Hirsch, J., Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, 2. Aufl., Frankfurt 1971
- Jänicke, M. (Hrsg.), Herrschaft und Krise, Opladen 1973
- Jensen, St., Der Begriff der Planung im Rahmen der Theorie sozialer Systeme, in: Kommunikation, VI (1970)
- Jensen, St., Bildungsplanung als Systemtheorie, Bielefeld 1970
- Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966
- Jochimsen, R., Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Ronge, V., Schmieg, G. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971
- Jochimsen, R., Überlegungen zur mittel- und längerfristigen Aufgabenplanung und deren Einfluß auf die Vorbereitung der Haushaltsentscheidungen, in: Esser, J., Naschold, F., Vöth, W. (Hrsg.), Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen, Gütersloh 1972
- Jonas, F., Geschichte der Soziologie, Bd. I—IV, Reinbek 1968
- Jonas, F., Das Selbstverständnis der ökonomischen Theorie, Berlin 1964
- Jonas, F., Aspekte des Entwicklungsproblems in Industriestaaten, in: Schmollers Jahrbuch, 83 (1963)
- Kade, G., Hujer, R., Planung der kleinen Schritte und Politik des »Status quo«. Zur systemerhaltenden Funktion von Planungskonzepten, in: Fehl, G., Fester, M., Kuhnert, N. (Hrsg.), Planung und Information, Gütersloh 1972
- Kade, G., Ipsen, D., Hujer, R., Modellanalyse ökonomischer Systeme, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 182 (1968)
- Kade, G., Hujer, R., Ipsen, D., Kybernetik und Wirtschaftsplanung, in: Fehl, G., Fester, M., Kuhnert, N. (Hrsg.), Planung und Information, Gütersloh 1972
- Kaiser, J. H. (Hrsg.), Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1966
- Klages, H., Planungspolitik, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971
- Klaus, G. (Hrsg.), Wörterbuch der Kybernetik, Frankfurt 1969
- Klein, D. (Hrsg.), Futurologie und Zukunftsforschung, Berlin (Ost) 1972
- Koch, C., Senghaas, D. (Hrsg.), Texte zur Technokratiediskussion, Frankfurt 1970
- Kornai, J. (Hrsg.), Mathematische Methoden bei der Planung der ökonomischen Struktur, Berlin 1967
- Krauch, H., Prioritäten für die Forschungspolitik, München 1970
- Krauch, H., Die Computer-Demokratie, München 1972
- Kudera, S., u. a., Zur Analyse der Institutionalisierung von Arbeitspositionen und Berufen — dargestellt am Bereich staatlicher Planung, München 1973 (Forschungsbericht des Sonderforschungsbereichs 101)
- Lehmann, R., Planung als Legitimation, in: Stadtbauwelt, 32 (1971)
- Lenk, H., Erklärung, Prognose, Planung, Freiburg 1972
- Lerner, D., Lasswell, H. D. (Hrsg.), The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods, Stanford 1951

- Lompe, K., Wissenschaftliche Beratung der Politik, Göttingen 1966
- Luhmann, N., Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964
- Luhmann, N., Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Berlin 1966
- Luhmann, N., Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen 1968
- Luhmann, N., Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, in: Mayntz, R. (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968
- Luhmann, N., Politische Planung, in: Ronge, V., Schmieg, G. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971
- Luhmann, N., Politische Planung, Opladen 1971
- Luhmann, N., Soziologische Aufklärung, Opladen 1971
- Lyden, F. J., Miller, E. G., Planning-Programming-Budgeting. A Systems Approach to Management, Chicago 1967
- Maletzke, G., Psychologie der Massenkommunikation, Hamburg 1963
- Mannheim, K., Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, Darmstadt 1958
- Mannheim, K., Über das Wesen und die Bedeutung des wirtschaftlichen Erfolgsstrebens. Ein Beitrag der Wissenssoziologie, in: ders., Wissenssoziologie, hrsg. von K. Wolff, Neuwied 1964
- Marcuse, H., Industrialisierung und Kapitalismus, in: Verhandlungen des 15. Dt. Soziologentages (Max Weber und die Soziologie heute), Tübingen 1965
- Marshak, J., Why »Should« Statisticians and Businessmen Maximize Moral Expectation? in: Neyman, J. (Hrsg.), Proceedings of the Second Berkeley Symposium of Mathematical Statistics and Probability, Berkeley 1951
- Marx, K., Kritik des Hegelschen Staatsrechts, in: ders., Frühe Schriften, hrsg. von Lieber/Furth, Darmstadt 1962
- Mayntz, R., Funktionen der Beteiligung bei der öffentlichen Planung, in: Demokratie und Verwaltung, Berlin 1972
- Mayntz, R., Scharpf, F. (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion und die Reform von Regierung und Verwaltung, München 1973
- Meadows, D., Meadows, D., Zahn, E., Milling, P., Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972
- Merton, R. K., Social Theory and Social Structure, 2. Aufl., Glencone, Ill., 1957
- Miller, G. A., Galanter, E., Pribram, K. H., Plans and the Structure of Behavior, New York 1960
- Mises, L. v., Die Wirtschaftsrechnung in sozialistischen Gemeinwesen, in: Archiv für Sozialwissenschaften (1920)
- Myrdal, G., Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, in: ders., Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft, Hannover 1958
- Narr, W.-D., Theoriebegriffe und Systemtheorie, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969
- Naschold, F., Die systemtheoretische Analyse demokratischer politischer Systeme, in: PVS, Sonderheft 2 (Probleme der Demokratie heute), Opladen 1970
- Naschold, F., Anpassungsplanung oder politische Gestaltungsplanung? in: Steffani, W. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971
- Naschold, F., Organisation und Demokratie. Untersuchungen zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen, 3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972
- Naschold, F., Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: Fehl, G., Fester, M., Kuhnert, N. (Hrsg.), Planung und Information, Gütersloh 1972
- Naschold, F., Systemsteuerung, 3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972



- Naschold, F., Vöth, W. (Hrsg.), *Politische Planungssysteme*, Opladen 1973
- Neumann, J. v., Morgenstern, O., *Theory of Games and Economic Behavior*, 3. Aufl., Princeton 1953
- Novick, D. (Hrsg.), *Program Budgeting. Program Analysis and the Federal Budget*, Cambridge, Mass., 1965
- Offe, C., *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme*, in: Kress, G., Senghaas, D. (Hrsg.), *Politikwissenschaft*, Frankfurt 1969
- Offe, C., *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt 1972
- Popper, K. R., *Das Elend des Historizismus*, Tübingen 1965
- Opp, K.-D., *Kybernetik und Soziologie. Zur Anwendbarkeit und bisherigen Anwendung der Kybernetik in der Soziologie*, Neuwied 1970
- Ronge, V., *Politökonomische Planungsforschung*, in: Ronge, V., Schmieg, G. (Hrsg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München 1971
- Recktenwald, H.-C. (Hrsg.), *Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget*, Tübingen 1970
- Rieger, H. C., *Begriff und Logik der Planung*, Wiesbaden 1967
- Ronge, V., Schmieg, G., *Restriktionen politischer Planung*, Frankfurt 1973
- Salin, E., *Planung — der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte*, in: Piltzko, A. (Hrsg.), *Planung ohne Planwirtschaft*, Tübingen 1964
- Savage, L., *The Theory of Statistical Decision*, in: *Journal of the American Statistical Association*, 46 (1951)
- Savage, L., *Foundations of Statistics*, New York 1954
- Schäfers, B., *Voraussetzungen und Prinzipien der Gesellschaftsplanung bei Saint-Simon und Karl Mannheim*, in: ders. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD*, Stuttgart 1973
- Scharpf, F. W., *Komplexität als Schranke der politischen Planung*, in: PVS, Sonderheft (Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation), Opladen 1972
- Scharpf, F. W., *Planung als politischer Prozeß*, in: Schäfers, B. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Planung*, Stuttgart 1973
- Schelsky, H., *Über die Abstraktheit des Planungsbegriffs in den Sozialwissenschaften*, in: Zentralinstitut für Raumplanung an der Univ. Münster (Hrsg.), *Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung*, Bielefeld 1969
- Schlicht, E., *Die Theorie der kollektiven Entscheidung und der individualistische Ansatz*, in: *Leviathan*, 2 (1974)
- Senghaas, D., *Systembegriff und Systemanalyse. Analytische Schwerpunkte und Anwendungsbereiche in der Politikwissenschaft*, in: *ZfP* 15 (1968)
- Senghaas, D., *Sozialkybernetik und Herrschaft*, in: Koch, C., Senghaas, D. (Hrsg.), *Texte zur Technokratie-Diskussion*, Frankfurt 1970
- Shackle, G. L. S., *Decision, Order and Time in Human Affairs*, Cambridge 1961
- Shannon, C. E., Weaver, W., *The Mathematical Theory of Communication*, Urbana 1949
- Shonfield, A., *Geplanter Kapitalismus*, Köln/Berlin 1968
- Shubik, M. (Hrsg.), *Game Theory and Related Approaches to Social Behavior*, New York 1954
- Simon, H. A., *A Behavioral Model of Rational Choice*, in: ders., *Models of Man*, New York 1957
- Skeffington-Report, *People and Planning (Report of the Committee on Public Participation in Planning)*, London 1969
- Sombart, N., *Krise und Planung*, Frankfurt 1965
- Stachowiak, H., *Grundriß einer Planungstheorie*, in: *Kommunikation*, VI (1970)
- Storbeck, D., *Zielkonflikt-Systeme als Ansatz zur rationalen Gesellschafts-*

- politik, in: Zentralinstitut für Raumplanung an der Univ. Münster (Hrsg.), Zur Theorie der allgemeinen und der rationalen Planung, Bielefeld 1969
- Tenbruck, F. H., Zu einer Theorie der Planung, in: Ronge, V., Schmieg, G. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971
- Tenbruck, F. H., Zur Kritik der planenden Vernunft, Freiburg/München 1972
- Theil, H., Optimal Decisions Rules for Government and Industry, Amsterdam 1964
- Tinbergen, J., Centralization and Decentralization in Economic Policy, Amsterdam 1954
- Tinbergen, J., On the Theory of Economic Policy, 2. Aufl., Amsterdam 1955
- Tjaden, K. H. (Hrsg.), Soziale Systeme, Neuwied/Berlin 1971
- Volk, E., Rationalität und Herrschaft. Aspekt einer Theorie der Implementation zentraler Planung in der westeuropäischen Industriegesellschaft, Berlin 1970
- Wald, A., Statistical Decision Functions, New York 1950
- Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von J. Winckelmann, Köln/Berlin 1964
- Weber, M., Methodologische Schriften, hrsg. von J. Winckelmann, Frankfurt 1968
- Williams, J., The Complete Strategist, New York 1954
- Willms, B., Planungsideologie und revolutionäre Utopie, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969
- Wirth, M., Kapitalismustheorie in der DDR, Frankfurt 1972
- Witte, E., Phasentheorem und Organisation komplexer Entscheidungsverläufe, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 20 (1968)
- Wolff, St., Systemtheoretische Demokratietheorie in der politischen Soziologie, Soziolog. Magisterarbeit, München 1971
- Zimmermann, B., Gesellschaftstheoretische Ansätze zur Erklärung und Analyse staatlicher Planung, unveröffentl. Manuskript, München 1973
- Zworykin, V., Kommunikationsmittel und Regierung, in: Jungk, R., Mundt, H. (Hrsg.), Unsere Welt 1985, München 1965